

Vergaderjaar 2004–2005

29 864

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van de gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUD

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	2	4.2	Kroon	36
1.1 Inleiding	2	4.3	Minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	36
1.2 Motieven en overwegingen voor de introductie van een gekozen burgemeester	3	4.4	Commissaris van de koning	36
1.3 Onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit voorstel	9	HOOFDSTUK 5 DE GEKOZEN BURGEMEESTER ALS FUNCTIO-		
1.4 Reacties op dit wetsvoorstel	11	NARIS		
Procedure	11	5.1	Vereisten voor het burgemeesterschap	38
Relatie met adviezen over hoofdlijnennotitie	12	5.2	Integriteit	39
Reactie op algemene onderdelen van de adviezen	12		Integriteitseisen bij kandidaatstelling	40
Algemene karakteristiek van de adviezen	13		Verklaring omtrent gedrag	40
Algemene reactie op kritiek ten aanzien van het model	15		Integriteitsverklaring	40
1.5 Relatie tussen dit wetsvoorstel en andere wetsvoorstellen	19		Ontslag van de burgemeester	41
1.6 Opbouw van deze memorie van toelichting	20	5.3	Waarneming van het burgemeestersambt	41
1.7 Overzicht van de inhoudelijke wijzigingen van gemeentewet die worden voorgesteld	20	5.4	Rechtspositie	43
HOOFDSTUK 2 DE POSITIE VAN DE NIEUWE BURGEMEESTER	21	HOOFDSTUK 6 AANTREDEN EN ONTSLAG VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER		
2.1 Algemeen	21	6.1	Inleiding	44
2.2 De bevoegdheden van de gekozen burgemeester	23	6.2	Geloofsbriefonderzoek	44
Collegevorming	23	6.3	Eedaflegging	45
Benoeming en ontslag wethouders	24	6.4	Onvrijwillig ontslag	45
Portefeuilleverdeling	26		Conflictenregeling: ontslag wegens een onwerkbare verhouding	45
Eenheid van het collegebeleid	26		Handelen of nalaten onverenigbaar met integere vervulling van het ambt	48
Ambtelijk apparaat	27		Ontslagbevoegdheid van de minister	48
Positie gemeentesecretaris	28		Ontslag wegens verliezen vereisten kiesrecht en incompatibiliteiten	49
Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving	29		Ontslag wegens ziekte	49
Andere taken en bevoegdheden van de burgemeester	31		Schorsing	49
HOOFDSTUK 3 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE GEMEENTELIJKE ORGANEN	31		Rechterlijke toetsing	50
3.1 Het college	31		Gevolgen van gronden van ontslag voor tussentijdse verkiezingen	50
3.2 De raad	32		Nadere regels inzake schorsing en ontslag	51
3.3 Raadsvoorzitterschap	32	HOOFDSTUK 7 DE OVERGANG NAAR HET NIEUWE STELSEL		
3.4 Voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente	34	7.1	Ontslagregeling zittende burgemeesters	51
HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE BESTUURSLAGEN	35	7.2	Vacatures tot maart 2006	52
4.1 Inleiding	35	7.3	Invoering	53
		7.4	Evaluatie	53

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt, samen met het voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester, tot de introductie van de gekozen burgemeester in het gemeentelijk bestel. De introductie van de gekozen burgemeester is mogelijk nadat het grondwetsherzieningsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstukken 28 509), waarvan de tweede lezing bij de Tweede Kamer aanhangig is, is voltooid. Dit grondwetsherzieningsvoorstel vervangt de in artikel 131 van de Grondwet voorgeschreven kroonbenoeming door een expliciete opdracht aan de wetgever om de aanstellingswijze van de burgemeester te regelen. Na deze wijziging van artikel 131 Grondwet komt de wetgever, i.c. de gemeentewetgever, de vrijheid toe een keuze te maken: handhaving van de kroonbenoeming, aanstelling door de gemeenteraad of verkiezing door de ingezetenen. Om de redenen die hierna uiteen worden gezet acht de regering introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester wenselijk.

Bij brief van 26 september 2003 heeft het kabinet de Tweede Kamer de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 1, hierna: de Hoofdlijnennotitie) aangeboden waarin het zijn voornemens heeft ontvouwd. Naar aanleiding van de op deze Hoofdlijnennotitie ontvangen reacties heeft het kabinet de Tweede Kamer bij brief van 5 december 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 2) een nadere standpuntbepaling gezonden. Op 10 december 2003 en 27 januari 2004 heeft de Tweede Kamer een algemeen overleg met beide ondergetekenden gevoerd (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 3 en 9). De regering beoogt de eerste burgemeestersverkiezingen in maart 2006 te doen plaatsvinden, tegelijkertijd met de reguliere verkiezingen voor de gemeenteraad. Na eerdergenoemd overleg is door de Tweede Kamer een motie Hamer-Spies aanvaard (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 6) waarin de regering wordt gevraagd verschillende invoeringsvarianten uit te werken, waaronder geleidelijke invoering tot de gemeenteraadsverkiezingen in 2010. Ter uitvoering van deze motie heeft het kabinet de Kamer voor het zomerreces over de verschillende varianten geïnformeerd (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 10). Het onderhavige voorstel gaat uit van invoering per maart 2006. Naar aanleiding van de aan de Tweede Kamer gezonden notitie zal in overleg met de Tweede Kamer worden gesproken over de beoordeling van de invoeringsvarianten. Hier zij verwezen naar die notitie.

De komst van de gekozen burgemeester betekent, na de dualiseringsoperatie die bij de vorige raadsverkiezingen in 2002 werd ingevoerd, opnieuw een ingrijpende verandering van de lokale democratie en het lokaal bestuur. De gekozen burgemeester zal de verhoudingen wijzigen tussen zowel de organen van het gemeentebestuur als tussen het lokaal bestuur en de lokale bevolking. De invoering van de gekozen burgemeester voltooit daarmee de dualiseringsoperatie en voegt tevens een nieuwe dimensie toe. Bij de dualiseringsoperatie lag het accent tot nu toe sterk op het vinden van nieuwe, duidelijker verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel, waarbij de positie van de burgemeester geen bijzondere aandacht kreeg. De ontvlechting van de verhouding tussen de raad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds vormde het primaire aangrijpingspunt. Weliswaar werd de positie van burgemeester op enkele punten wettelijk nader bepaald, maar daarmee werd niet beoogd andere verhoudingen te scheppen. Veeleer ging het om een explicitering van zijn bestaande positie. Bij invoering van de gekozen burgemeester krijgt thans

de herijking van de positie van de burgemeester de volle aandacht. Het kiezersmandaat van de burgemeester zal zijn effecten hebben op de lokale bestuurlijke verhoudingen – vooral binnen het college – maar ook de verhoudingen van het lokaal bestuur in zijn algemeenheid vitaliseren. Daarmee zal een krachtige impuls gegeven worden aan de lokale democratie. De burgemeester wordt in het hart van het lokaal bestuur geplaatst. Daarmee krijgt het huis van de lokale democratie, op het fundament van de door de dualisering geordende institutionele verhoudingen, een ander aanzien. De invoering van de gekozen burgemeester staat in het teken van een vergroting van de slagvaardigheid en de responsiviteit van het lokaal bestuur. De verduidelijking en herschikking van de institutionele verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel, zoals vormgegeven in het (bijna afgeronde) dualiseringsproces, wordt gecombineerd met een externe heroriëntatie van het lokaal bestuur in al zijn geledingen. Het proces van dualisering kan aldus worden verdiept en verbreed. De herwaardering en versterking van de positie van de (gekozen) burgemeester vormt de sleutel voor een bestel waarin de voorwaarden voor een herkenbaar en slagvaardig bestuur worden gepaard aan nieuwe mogelijkheden voor directe betrokkenheid van burgers.

1.2 Motieven en overwegingen voor de introductie van een gekozen burgemeester

Versterking van de positie van de burgemeester is gewenst

Aan de invoering van de gekozen burgemeester ligt een aantal motieven en overwegingen ten grondslag. Voorop staat de wens tot versterking van de positie van de burgemeester. De ontwikkeling die het burgemeestersambt heeft doorgemaakt, laat zien dat de positie van de burgemeester in de loop der jaren, ondanks herhaalde pogingen om die positie te versterken, verder is verzwakt. Is de behoefte aan een sterkere positie voor de burgemeester geleidelijk gegroeid, de dualisering van het gemeentebestuur – als gevolg waarvan de institutionele verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel op een nieuwe leest zijn geschoeid – dwingt thans tot een herbezinning op rol en positie van de burgemeester. De huidige burgemeester vervult een waardevolle en gewaardeerde brugfunctie als coördinator en procesmanager. Hoewel deze brugfunctie onverminderd belangrijk is, moet worden onderkend dat deze door maatschappelijke ontwikkelingen onder druk staat. Waar het bestuur meer en meer wordt beoordeeld op resultaat, kan de burgemeester met zijn procesgerichte bevoegdheden zijn spilpositie in het lokaal bestuur onvoldoende vervullen. In de bestuurspraktijk komen krachtige burgemeesters voor, maar deze zijn aangewezen op informele machtsbronnen. Deze situatie maskeert dat er in toenemende mate sprake is van een probleem van een gebrek aan formele bevoegdheden. De weerbarstigheid van de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid neemt toe door een verplaatsing van de politiek naar netwerken van organisaties en samenwerkingsverbanden. De overheid, in het bijzonder de gemeentelijke overheid, is op tal van terreinen speler naast vele andere spelers. De overheid wordt echter onverminderd aangesproken op resultaat. Illustratief voor deze paradox is de positie van de gemeentelijke overheid in geval van calamiteiten. Op het moment dat gemeentebesturen wet- en regelgeving strikt willen handhaven, wordt de overheid veelal teveel bemoeienis verweten. Als er een calamiteit plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld in Enschede of in Volendam, wordt echter onmiddellijk de blik op de overheid gericht.

Op dergelijke momenten, wanneer de openbare veiligheid in het geding is, wordt – begrijpelijkerwijs – ook de positie en het functioneren van de burgemeester aan de orde gesteld. Diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en diens rol in het kader van de brandweerzorg en rampenbestrijding plaatsen de burgemeester bij rampen en cala-

miteiten in het middelpunt van de belangstelling. Gemakshalve wordt er doorgaans vanuit gegaan dat de burgemeester ook altijd over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk zijn om ongelukken te voorkomen, bij voorbeeld in de sfeer van handhaving van wet- en regelgeving. Bevoegdheden tot handhaving zijn echter veelal collegebevoegdheden, die in de praktijk onder de verantwoordelijkheid van het college door individuele wethouders worden uitgeoefend.

Dit laat zien dat de burgemeester als bekendste lokale bestuurder veelal is aangewezen op informele machtsbronnen. Kennelijk stelt de samenleving vertrouwen in een burgemeester die zich in moeilijke situaties profileert als een doortastende burgervader, wiens betrokkenheid onmisbaar is om problemen aan te pakken. Het zijn tegelijkertijd verschijnselen die de reeds eerder door de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (hierna: de Staatscommissie) gesignaleerde statusincongruentie van de burgemeester indringend zichtbaar maken. Er is een verschil tussen de verwachtingen die leven ten aanzien van de burgemeester en diens werkelijke positie en bevoegdheden. Hoewel het gebruik van diens informele status voor een burgemeester onder omstandigheden functioneel kan zijn, wordt het gebrek aan formele bevoegdheden klemmender. Het is mede daarom dat de commissie Polak-Versteden, die onderzoek deed naar de cafébrand in Volendam, erop heeft gewezen dat een bezinning op de taken en bevoegdheden van de burgemeester dringend noodzakelijk is, teneinde de regels beter te handhaven en de veiligheid van burgers in de gemeenten te waarborgen.¹

Dergelijke ontwikkelingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk leiden tot de dringende behoefte aan een herijking van de rol van de burgemeester, die moet resulteren in grotere formele sturingsmogelijkheden voor de burgemeester, om de slagkracht van het gehele openbaar bestuur op lokaal niveau te vergroten.

Waar velen verantwoordelijkheid dragen, dreigt de besluitvaardigheid in het gedrang te komen. De burgemeester is bij uitstek de bestuurder die sturing moet kunnen geven aan besluitvormingsprocedures en aldus de vrijblijvendheid in wederzijds afhankelijke verhoudingen moet kunnen doorbreken. Daartoe is een andere inbedding van de burgemeester in het lokale bestuursstelsel noodzakelijk, opdat de burgemeester met gezag leiding kan geven aan het gemeentebestuur ten einde de samenhang en de doeltreffendheid daarvan te vergroten. De burgemeester behoeft voor een dergelijke, bestuurlijk en politiek meer geprofileerde, rol een onduwbelzinnige legitimatie. Deze legitimatie kan worden gevonden in een andere aanstellingswijze.

Het stelsel van de kroonbenoeming verkeert in een eindfase

De tweede ontwikkeling die noopt tot beslissende stappen is dat het stelsel van de kroonbenoeming zijn eindfase heeft bereikt. De afgelopen dertig jaar is de kroonbenoeming onderhevig geweest aan een proces van (indirecte) democratisering, waarin de inspraak en invloed van de gemeenteraad op de benoemingsprocedure gestaag is toegenomen. De formeel bestaande externe legitimatie van de burgemeester is als uitvloeisel daarvan materieel vervangen door een interne legitimatie, als gevolg waarvan de positie van de burgemeester aan duidelijkheid heeft ingeboet. Met een versterking van de positie van de burgemeester in bovenbedoelde zin rijst tevens de vraag naar een aanstellingswijze die deze gewijzigde positie ondersteunt. Een zwaardere burgemeester vraagt om een eenduidige, externe aanstellingswijze, op grond waarvan de burgemeester daadwerkelijk onafhankelijk kan functioneren. De huidige aanstellingswijze, waarin de Kroon benoemt maar de raad de facto de belangrijkste stem heeft, voldoet in dat opzicht niet.

De ontwikkeling die de procedure van benoeming door de Kroon heeft doorgemaakt, heeft de lokale betrokkenheid bij zijn aanstelling vergroot,

¹ «De cafébrand in Volendam; een ramp om van te leren», rapport van de commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, Ede/Haarlem, 26 maart 2001, p. 47.

maar het externe karakter van de legitimatie voor de burgemeester uitgehouden. De Wet van 16 juli 2001 tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Stb. 2001, 358), die op 1 augustus 2001 in werking trad, heeft de invloed van de raad gemaximaliseerd door de invoering van een eigen aanbevelingsrecht jegens de Kroon inzake de benoeming van de burgemeester. De beleidsvrijheid van de Kroon om in een benoemingsbeleid bovenlokale belangen tot gelding te brengen, werd daarmee de facto tot nul gereduceerd. Wat resteert, is een kwaliteitstoets van kandidaten. De kroonbenoeming is daarmee teruggebracht tot de formele verantwoordelijkheid voor de voordracht tot benoeming. De externe legitimatie van de burgemeester die het fundament vormt van zijn huidige positie in het lokaal bestel, is derhalve vergaand geërodeerd. Ook dat maakt de positie van de burgemeester diffuus en zijn functievervulling overmatig afhankelijk van informele factoren.

Externe legitimatie nodig voor versterking burgemeesterspositie

Een materieel benoemingsrecht van de raad draagt niet bij aan de beoogde politiek en bestuurlijk meer geprofileerde rol van de burgemeester. Een verkiezing van de burgemeester door de raad geeft niet de gewenste sterke legitimatie voor die nieuwe rol. Verkiezing door de raad leidt tot een burgemeester die in zijn functioneren te veel afhankelijk wordt van die raad. Dat zou een belemmering betekenen voor een onafhankelijke positie van de burgemeester en zou bovendien slecht passen in een dualistisch stelsel. Doelstelling van de dualisering van het gemeentebestuur was immers juist om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de executieve (college en burgemeester) enerzijds en volksvertegenwoordiging anderzijds te ontvlechten. Invoering van de door de raad gekozen burgemeester zou de dualisering gedeeltelijk teniet doen. Ook de Staatscommissie wees op vergelijkbare gronden de door de raad gekozen burgemeester af¹.

Voor een externe legitimatie van de burgemeester zijn derhalve slechts twee aanstellingswijzen voorhanden: de zuivere kroonbenoeming of de directe verkiezing. Bij een keuze tussen die twee mogelijkheden verdient de direct gekozen burgemeester om meerdere redenen de voorkeur. Terugkeer naar de zuivere kroonbenoeming zou de – in de loop der jaren moeizaam tot stand gebrachte – indirecte invloed van de bevolking (via de band van de raad) op de aanstelling van de burgemeester ongedaan maken. De behartiging van bovenlokale belangen via de kroonbenoeming is alleen mogelijk, indien de Kroon over een ruime beleidsvrijheid zou beschikken, welke echter sinds de invoering van de nieuwe procedure, waarbij de als eerste door de raad aanbevolen kandidaat in beginsel wordt benoemd, in het geheel niet meer bestaat. Van een spreidingsbeleid gericht op een evenwichtige samenstelling van het burgemeesterscorps wat betreft politieke kleur, geslacht etc. is dan ook niet langer sprake. In het bovenstaande werd al geschetst dat de Kroon de facto geen mogelijkheden meer heeft om een benoemingsbeleid te voeren. Dit betekent tevens dat het niet langer verdedigbaar is om aan het eventuele belang van een evenwichtige samenstelling van het burgemeesterscorps voorrang te geven boven het belang van een democratische legitimatie van de burgemeester.

Maatschappelijke ontwikkeling vraagt verdere democratisering van het lokaal bestuur

Burgers willen niet alleen betrokken worden bij de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende organen, maar wensen bestuurders ook te kunnen aanspreken op de uitvoering van beleid. De regering acht deze wens gerechtvaardigd, zeker waar het de samenstelling van het lokale

¹ «Dualisme en lokale democratie», rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 392.

bestuur betreft. Daar worden de beslissingen over de directe leef-omgeving van de burger genomen. Met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan bij uitstek tegemoet worden gekomen aan de gerechtvaardigde roep om een verdere democratisering van de lokale executieve. Zo signaleert het Sociaal en Cultureel Planbureau in «De sociale staat van Nederland 2003» de behoefte onder de bevolking aan meer inspraak op het bestuur van de gemeente en aan het kiezen van de burgemeester door de inwoners van de gemeente.¹ Uit dit rapport blijkt dat 72 procent van de Nederlandse bevolking van mening is dat de burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente. Burgers krijgen zodoende niet alleen invloed op controle op het bestuur door de volksvertegenwoordiging, maar ook op de uitoefening van het bestuur zelf. Juist in een tijd waarin de behoefte aan uitvoeringsgericht bestuur groter is dan ooit, is zulks van belang. Deze vorm van bestuurlijke vernieuwing is ook om die reden van grote betekenis.

De invoering van de gekozen burgemeester biedt anderzijds bestuurders de mogelijkheid om rekenschap af te leggen aan de bevolking over het door hen gevoerde bestuur. De bestuurspraktijk laat de afgelopen jaren in toenemende mate voorbeelden zien van burgemeesters en colleges die zich het behalen van concrete resultaten ten doel stellen en daarover verantwoording wensen af te leggen, zowel aan de gemeenteraad als aan de bevolking. Het is deze concrete resultaatgerichte werkwijze waarmee bestuurders zich van hun kant van een zekere, externe legitimatie kunnen verzekeren.

De behoefte aan invloed op en rekenschap over de uitvoering van beleid kunnen worden geplaatst tegen de achtergrond van structurele maatschappelijke veranderingen, waaruit de afgelopen decennia reeds wezenlijke veranderingen in het openbaar bestuur zijn voortgevloeid. De mondigheid van de burger is toegenomen en tegelijkertijd is de bereidheid om beslissingen van de overheid te aanvaarden bij diezelfde burger afgenomen. Op vele terreinen zijn aan de burger mogelijkheden geboden invloed uit te oefenen op de totstandkoming van overheidsbeslissingen. Deze mogelijkheden zijn als aanvulling op de traditionele democratische rechten van burgers, het actief en passief kiesrecht voor verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen, geïntroduceerd. Ook zijn mogelijkheden in het leven geroepen die de burger in staat stellen het doen en laten van de overheid te controleren. Niet alleen de Wet openbaarheid van bestuur, maar ook het toekennen van medezeggenschap, inspraak en andere vormen van participatie hebben tot doel de burger directer bij het bestuur te betrekken om zodoende, door de mogelijkheid van controle en een eigen inbreng, de kwaliteit van de bestuursvoering te verbeteren. Het staat echter allerminst vast dat de grotere openheid en toegankelijkheid er ook in heeft geresulteerd dat burgers meer dan voorheen het gevoel hebben dat de overheid er – mede – «voor hen» is en dat zij zich echt vertegenwoordigd voelen door de vertegenwoordigende lichamen. De relatie tussen bestuur en burger staat reeds geruime tijd onder druk. Er wordt dan ook gesproken van een crisis in de relatie tussen burgers en hun gemeentebestuur. De toegenomen mogelijkheden tot beïnvloeding van het bestuurlijk handelen van de overheid zijn tot nu toe beperkt gebleven tot beïnvloeding van concrete (voorgenomen) beslissingen. De stap naar een directe verkiezing van bestuurders, die óók als een volgende stap in deze ontwikkeling kan worden gezien, is tot op heden niet gezet. Wij menen dat de tijd daarvoor nu is aangebroken, omdat directe verkiezing past bij de toegenomen mondigheid van de burger en de al aanwezige tendensen tot personalisering van het politieke systeem. Fundamenteel is dat deze verschijnselen verband houden met het gegeven dat burgers minder affiniteit hebben met de ideologische inspiratiebronnen van politieke partijen dan vroeger. Het aantal burgers dat lid is van een

¹ «De sociale staat van Nederland 2003», Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2003, p. 162.

politieke partij is een zeer beperkt deel van het totaal aantal kiesgerechtigden. De standpunten van politieke partijen komen daardoor veel minder dan vroeger tot stand op basis van debatten met een omvangrijke achterban, zijnde een belangrijk deel van het electoraat. Het afnemen van de beïnvloeding door grote groepen burgers van politieke processen via de interne partijdemocratie vraagt om een zekere compensatie in het publieke domein. Het belang van de persoon die het ambt van bestuurder zal bekleden neemt bovendien toe, evenals de eerder in deze toelichting al gesignaleerde behoefte bij burgers aan het afleggen van verantwoording over de uitvoering van beleid, niet alleen aan de vertegenwoordigende organen, maar ook in een directe relatie van bestuurder en burgers. Deze behoefte is op lokaal niveau het meest voelbaar. De gemeentelijke bestuurspraktijk is het meest uitvoeringsgericht. Het doen en laten van het gemeentebestuur raakt de burgers direct in hun woon- en leefomgeving. Binnen het gemeentebestuur is de positie van de burgemeester bovendien essentieel, omdat hij een spilfunctie vervult. Hij is niet alleen een verbindende schakel tussen de verschillende gemeentelijke organen, maar vormt ook het belangrijkste gezicht van de gemeente naar de burgers. Directe verkiezing van de burgemeester zal daarom het meest tegemoet komen aan de wens de burger meer mogelijkheden tot beïnvloeding van het bestuurlijk handelen van de gemeente te geven. Met de introductie van de direct gekozen burgemeester wordt zodoende een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie geboden. Nu burgers veel minder behoefte voelen hun opvattingen via de daarvoor lange tijd bij uitstek geschikte kanalen kenbaar te maken, is het aangegeven hen langs andere, meer directe weg aan te spreken op hun betrokkenheid bij de lokale politiek en hen rechtstreeks invloed op de beleidsagenda van hun gemeentebestuur te geven. Kandidaat-burgemeesters zullen steun zoeken van burgers voor concrete punten die de burgers aanspreken. Verkiezingen voor de burgemeester én de gemeenteraad zullen dan ook meer dan thans bij raadsverkiezingen praktijk is, vraagstukken en problemen in de eigen gemeente tot inzet hebben. Dat is een niet onbelangrijke constatering omdat in de huidige situatie de raadsverkiezingen – ondanks vele pogingen van de lokale politiek om dat tegen te gaan – veelal worden overschaduwed door landelijke krachtsverhoudingen. De noodzaak tot samenwerking tussen de gekozen burgemeester en (een meerderheid van) de lokale volksvertegenwoordiging waarborgt dat in het beleidsprogramma van het nieuwe college de opvattingen van grote groepen kiezers niet alleen tot uitdrukking worden gebracht, maar ook in uitvoerbaar beleid worden omgezet.

Geen directe verkiezing voor andere ambten

Terzijde merken wij op dat het voorgaande duidelijk maakt waarom de regering geen voorstellen heeft gedaan voor invoering van directe verkiezingen voor andere ambten zoals dat van de commissaris van de Koning. Verkiezing van de commissaris van de Koning achten wij niet aangegeven, omdat de noodzaak daarvoor ontbreekt. De taken van de provincies brengen een heel andere rol binnen het openbaar bestuur mee. De rol van de provincies is te karakteriseren als die van intermediair bestuur, waarmee de burger uit de aard der zaak minder direct van doen heeft. Daar komt bij dat de commissaris van de Koning in tegenstelling tot de burgemeester ook optreedt als rijksorgaan. Een directe verkiezing van de commissaris ligt ook vanuit dat perspectief minder voor de hand. Wat betreft de minister-president zij verwezen naar het onderzoek dat het huidige kabinet verricht naar de verschillende modaliteiten van versterking van de positie van de minister-president, waaronder mede begrepen de argumenten voor en tegen een rechtstreekse verkiezing.

Conclusie: versterking positie burgemeester én heroverweging aanstellingswijze is gewenst

De hiervoor kort beschreven ontwikkelingen maken een scherpere markering van de positie van de burgemeester en een heroverweging van zijn aanstellingswijze urgent. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat beide ontwikkelingen voortvloeien uit bestuurlijke en maatschappelijke processen. De met de dualisering nagestreefde functiescheiding binnen het gemeentelijk bestel en de vergroting van de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester strekten ertoe de betrokkenheid van de lokale samenleving bij het bestuur te vergroten. Verdergaande veranderingen in de samenleving hebben intussen hun weerslag op het politiek-bestuurlijk systeem als geheel en de lokale democratie in het bijzonder. Bestendige partijpolitieke voorkeuren bepalen in steeds mindere mate het stemgedrag van de burger en zijn verwachtingspatroon jegens de overheid. De stabiliteit van de vertegenwoordigende democratie staat daardoor onder permanente druk. Daar komt bij dat burgers weinig behoefte hebben zich te mengen in een beleidsdebat, zolang zij (menen te moeten) betwijfelen dat de uitvoering in overeenstemming zal zijn met de te nemen besluiten en dat de resultaten tijdig tot stand zullen komen. Voorts is in samenhang met het voorgaande onmiskenbaar een ontwikkeling van personalisering van de politiek gaande. De responsiviteit van het bestuur of van algemeen vertegenwoordigende organen voor maatschappelijke vraagstukken die door de burger zelf als belangrijk worden ervaren, wordt meer en meer toegeschreven aan de persoon van de bestuurder of de volksvertegenwoordiger. Het vertrouwen in personen wordt een belangrijker factor voor het vertrouwen dat wordt gesteld in het bestuur en in de politiek.

Dat alles stelt nieuwe eisen aan de kwaliteit van het lokaal bestuur – in termen van besluitvaardigheid, overtuigingskracht, samenhang en doelgerichtheid – als bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Uitvoeringsgericht bestuur dat aan deze kwaliteitseisen voldoet, is op lokaal niveau van groot belang. De resultaten, dan wel het uitblijven daarvan, zijn op dat niveau voor de burger het meest concreet voelbaar. Waar politieke en bestuurlijke vernieuwing – gelet op de veranderde betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur – geboden is, zal zij juist op lokaal niveau op passende wijze gestalte moeten krijgen. De duidelijkheid die de dualisering voor de interne verhoudingen binnen het gemeentebestuur heeft opgeleverd, zou ook in verhouding van het gemeentebestuur ten opzichte van de burger tot uitdrukking moeten komen. De positie van de burgemeester is in dit verband essentieel; de burgemeester is immers de verbindingsfiguur binnen het bestuur én tussen bestuur en burger. De burgemeester neemt dan ook in het geheel van deze verhoudingen een spilfunctie in. Hij zal de personificatie kunnen zijn van betere verhoudingen in het lokaal bestuur, mits zijn positie zodanig helder is dat hij daartoe in staat wordt gesteld. De gedualiseerde verhoudingen in aanmerking nemende, kan de burgemeester een dergelijke rol in het gemeentebestuur alleen met voldoende gezag uitoefenen als hij beschikt over een externe legitimatie. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is daarvoor – gelet op de onmogelijkheid terug te keren naar de zuivere kroonbenoeming én de onwenselijkheid afbreuk te doen aan de democratisering die binnen dat kader gestalte heeft gekregen – de enig mogelijke optie.

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zal gepaard moeten gaan met het toedelen van bevoegdheden om zijn rol daadwerkelijk invulling te kunnen geven. Net als dit voor het beëindigen van de rolverwarring in de verhouding tussen raad en college tijdens de eerste fase van de dualisering gold, dient ook voor de burgemeester te gelden dat zijn formele positie in overeenstemming is met de rol die van hem wordt verwacht. Voorkomen dient te worden dat de gekozen burgemeester, als

gevolg van ontoereikende bevoegdheden juist het respect en het vertrouwen zou verliezen dat nodig is om aan het politiek-bestuurlijke proces leiding te geven. Zoals in hoofdstuk 2 nader zal worden aangegeven, zal de burgemeester zodanige bevoegdheden krijgen dat hij wezenlijke invloed kan uitoefenen op de programmatische grondslag en de personele samenstelling van het college van wethouders. Alleen dan kan de burgemeester formeel en materieel de stuwende en sturende kracht ontwikkelen die door zijn rechtstreekse kiezersmandaat wordt opgeroepen en gelegitimeerd. Daarvoor is noodzakelijk dat zijn verkiezing gelijktijdig plaatsvindt met de verkiezing van de leden van de raad en bijgevolg dat zijn ambtsperiode gelijk loopt met de zittingsperiode van de raad. Aldus wordt een bestuurlijke constellatie in het leven geroepen waarin zowel de burgemeester als de raad over een rechtstreekse kiezerslegitimatie beschikt. Het gevolg daarvan is dat de verduidelijking van de rolverdeling en functiescheiding tussen het college van burgemeester en wethouders enerzijds en de raad anderzijds in de praktijk verder vorm zal kunnen krijgen. De raad behoudt daarbij als breed samengesteld volksvertegenwoordigend orgaan zijn doorslaggevende positie als hoogste orgaan binnen het gemeentelijk bestel.

Terzijde zij hier nog opgemerkt dat een op enigerlei wijze gekozen burgemeester in veel landen van Europa een gegeven is, en een direct gekozen burgemeester recent zoals in Ierland en een aantal deelstaten van de Bondsrepubliek een gegeven is geworden.¹ Dit feit wordt hier overigens niet zozeer gereleveerd omdat dat normatief voor het Nederlandse beleid zou moeten zijn, maar slechts om te onderstrepen dat een bestuursstelsel met een dubbele kiezerslegitimatie in de bestuurlijke praktijk goed werkbaar kan zijn. Om die reden was het ook van belang in het kader van de uitwerking van de kabinetsvoornemens een goed inzicht te verkrijgen in zowel de verschillende verkiezingsaspecten, als de institutionele positie van de gekozen burgemeester in verschillende buitenlandse stelsels. Daartoe is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal rechtsvergelijkende onderzoeken verricht. De in § 1.3 nader genoemde onderzoeken bieden een helder inzicht in de belangrijkste kenmerken en de werking van verschillende buitenlandse bestuursstelsels.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat de invoering van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een ingrijpende verandering voor de zittende burgemeesters is. We hechten eraan hier onder woorden te brengen dat de invoering van de rechtstreekse verkiezing geen enkel verband houdt met de functie vervulling van de zittende burgemeesters. De kwaliteit van het huidige burgemeesterscorps staat niet ter discussie. Zoals aangekondigd in de Hoofdlijnennotitie zal in goed overleg met de bonden een sociaal plan worden vastgesteld. Het overleg daarover is gaande. In het sociaal plan worden afspraken vastgelegd over de uitkeringsrechten en andere financiële aanspraken, alsmede over flankerende voorzieningen om oud-burgemeesters te faciliteren bij het zo snel mogelijk vinden van een andere passende functie.

1.3 Onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit voorstel

Het debat over de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester kent een lange voorgeschiedenis. In de verkennende notitie en in de Hoofdlijnennotitie is daaraan uitgebreid aandacht besteed. Het voorstel bouwt voort op de kennis zoals die zich, mede dankzij o.a. de rapporten van de commissie-Van Thijn en van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, in de loop der jaren heeft ontwikkeld met betrekking tot dit vraagstuk.

In het kader van de uitwerking van de kabinetsvoornemens bleek het

¹ Zie voor een overzicht van gemeentelijke kiesstelsels en stemprocedures: «Electoral systems and voting procedures at local level», Report by the steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Raad van Europa, December 1998, p. 35-37.

wenselijk om een beter inzicht te krijgen in een aantal specifieke vraagstukken en daartoe nader onderzoek te laten verrichten. Om die reden is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal (rechts)vergelijkende studies en studies naar het Nederlandse openbaar bestuur verricht.

In de reeks «Buitenlandse burgemeesters bekeken» hebben wetenschappers van de Erasmus Universiteit Rotterdam een viertal onderzoeksrapporten uitgebracht.

Deel 1 van de reeks geeft een antwoord op de vraag in hoeverre de formele aanstellingswijze van de burgemeester van invloed is op hun feitelijk functioneren.¹

A. Cachet e.a., Rotterdam 2002. Daartoe is onderzoek gedaan in een aantal ons omringende landen. Het rapport toont op basis van de buitenlandse bestuursstelsels onder meer aan dat er geen verband bestaat tussen de formele aanstellingswijze van de burgemeester en diens formele taken en bevoegdheden.

Deel 2 behandelt de vraag in hoeverre de formele aanstellingswijze van de burgemeester van invloed is op hun feitelijk functioneren op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie.² Hoofdconclusie van dit rapport is dat de aanstellingswijze van de burgemeesters in de bestudeerde landen geen factor is in de omvang van hun verantwoordelijkheid voor openbare orde, veiligheid en politie. Verder lijkt de directe verkiezing van burgemeesters bij te dragen aan een verhoging van de lokale aandacht voor veiligheidsvraagstukken.

Deel 3 betreft het vraagstuk van de direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in de Duitse deelstaat Hessen.³ Deze deelstaat is in het bijzonder interessant omdat hier collegialiteit van bestuur gecombineerd wordt met een gekozen burgemeester. De studie naar de bestuurspraktijk in Hessen laat o.a. zien dat een direct gekozen burgemeester goed te combineren is met het uitgangspunt van een collegiaal bestuur. De collegialiteit in het bestuur staat er niet aan in de weg dat de direct gekozen burgemeester het middelpunt is geworden van de gemeentelijke politiek. Deel 4 uit de reeks betreft de regels inzake de financiering van verkiezingscampagnes in Duitsland en in Engeland.⁴ Het onderzoek wijst onder meer uit dat in Duitsland bij geen enkele bestuurslaag voor burgemeesterkandidaten en hun verkiezingscampagnes wettelijke regelingen bestaan. Wel is er een partijenwet die zich in het bijzonder op de organisatie van federale partijen richt. Partijen kunnen intern de regels waaraan zij op federaal niveau zijn gebonden, opleggen aan hun kandidaten voor het burgemeesterschap. In Engeland is daarentegen sprake van gedetailleerde landelijke wettelijke regelingen. Die betreffen zowel de inkomsten als de uitgaven van politieke partijen. Campagne-inkomsten moeten gemeld worden en budgetten zijn aan maxima gebonden. Campagne-financiën zijn openbaar, de gegevens hierover worden verplicht in de vorm van financiële verslagen bij de lokale overheid ingediend.

¹ «Buitenlandse burgemeesters bekeken»,

² «Buitenlandse burgemeesters bekeken; openbare orde, veiligheid en politie», A. Cachet e.a., Rotterdam 2002.

³ «Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen», L. Schaap e.a., Rotterdam, oktober 2003.

⁴ «Buitenlandse burgemeesters bekeken IV; Verkiezingscampagnes gekozen burgemeesters in Duitsland en Engeland», L. Schaap e.a., Rotterdam, juni 2004.

⁵ «Direct gekozen burgemeesters in Duitsland; een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen», H. van der Kolk e.a., Twente/ Stuttgart, april 2004.

Daarnaast is door wetenschappers van de Universiteit Twente een onderzoek verricht naar structuurkenmerken van de gekozen burgemeester in het buitenland en naar kiesrechtelijke procedures in verschillende Duitse deelstaten.⁵

Het onderzoek betreft de institutionele structuur van gemeentelijke bestuursstelsels in Duitse deelstaten in relatie tot de rechtstreeks gekozen burgemeester, alsmede de kandidaatstellings- en verkiezingsprocedures. Dit onderzoek heeft antwoord gegeven op veel zeer gedetailleerde vragen en heeft dan ook veel waardevolle inzichten opgeleverd die in de uitwerking van de wetsvoorstellen tot uitdrukking komen.

Het artikel «Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit de verschillende deelstaten»,¹ is een bewerking van een onderzoek dat in tabelvorm (op Cd-rom en met links naar de Duitse wetgeving) op 9 juli 2004 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Door de auteurs, dr. H. van der Kolk (Universiteit Twente) en dr. A. Vetter (Universiteit van Stuttgart) wordt, vanuit historisch perspectief, bekeken en verklaard hoe het lokale bestuur in Duitsland zich heeft ontwikkeld tot de systemen van de verschillende deelstaten nu. Specifieke aandacht richt zich op de burgemeester: hoe hij wordt gekozen, hoe hij kan worden afgezet en wat hij doet zolang hij in functie is. Tot slot presenteren de auteurs enkele observaties over de consequenties van de verschillen tussen de Duitse deelstaten.

Naar het Nederlandse openbaar bestuur is eveneens een aantal onderzoeken verricht. Een van de onderzoeksrapporten betreft de rekrutering van politieke ambtsdragers, in het bijzonder de burgemeesters en wethouders.² Daaruit is onder meer gebleken dat een aantal belemmeringen bestaat bij de huidige rekrutering en selectie van burgemeesters. Het gaat dan om het opstellen van een voldoende onderscheidende profielschets, een gebrek aan sollicitanten en de afwezigheid in de vertrouwenscommissie van personen die dagelijks met de burgemeester moeten werken.

Voorts is door prof. dr. L. van Zoonen van The Amsterdam School of Communications Research, in het essay «Direct gekozen politici: vier scenario's voor persoonlijke politiek»,³ vanuit het uitgangspunt dat personalisering cultureel en in toenemende mate ook structureel verankerd is in de Nederlandse politiek, een aantal vragen over dit thema in de context van de gekozen burgemeester behandeld. De auteur bespreekt bestaand onderzoek over de gekozen burgemeester in binnen- en buitenland en de verschillende capaciteiten waarover direct gekozen burgemeesters moeten beschikken. Vier scenario's passeren de revue – lokaal leiderschap, regentschap, wisseling van de wacht en «sterrenpolitiek» – die elk hun eigen kansen en bedreigingen bevatten als het om de kwaliteit van de lokale democratie gaat.

Door wetenschappers van de Universiteit Utrecht is onderzoek verricht naar de bevoegdheden van de burgemeester bij handhaving van wet- en regelgeving en openbare orde en veiligheid en naar de controle- en toezichtsarrangementen ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheden.⁴ Op de resultaten van dit onderzoek wordt in § 2.2 onder «Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en handhaving van wetten regelgeving» ingegaan.

Tenslotte is door het Instituut voor Publiek en politiek (IPP) een aantal expertmeetings belegd onder de titel «Gevoed door de praktijk; proeflokaal voor de toekomst». Het doel van de bijeenkomsten was in kaart te brengen wat men binnen en buiten de gemeentelijke organisatie ziet als kansen en bedreigingen van een nieuw bestuursstelsel met een rechtstreeks gekozen burgemeester.

De resultaten hiervan hebben, tezamen met de kennis en informatie die reeds beschikbaar was, bijgedragen aan zowel de vormgeving als de onderbouwing van de huidige voorstellen.

1.4 Reacties op dit wetsvoorstel

Procedure

Het conceptwetsvoorstel is, samen met het conceptvoorstel voor een Wet verkiezing burgemeester, begin april 2004 aan diverse adviesorganen en (belangen)organisaties voorgelegd. Advies is gevraagd aan de Raad voor

¹ «Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit de verschillende deelstaten», H. van der Kolk e.a., Twente/Stuttgart, september 2004.

² «Rekrutering en selectie van burgemeesters en wethouders», A.G.M. van Brunschot e.a., Utrecht, mei 2004.

³ «Direct gekozen politici: vier scenario's voor persoonlijke politiek», prof. dr. L. van Zoonen, Amsterdam, september 2004.

⁴ «Bevoegdheden van de burgemeester; over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden», M.A.D.W. de Jong en F.C.M.A. Michiels, Utrecht, maart 2004.

het openbaar bestuur (Rob), de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), de Vereniging van Griffiers (VvG), de Wethoudersvereniging i.o. (Wv) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook is het wetsvoorstel voor advies aan de commissarissen van de Koningin voorgelegd. Verder ontvingen wij een apart advies van de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland en een spontaan commentaar van de VVD-bestuurdersvereniging. De adviezen zijn als bijlage bij dit wetsvoorstel gevoegd ¹.

Graag willen wij onze erkentelijkheid jegens de adviesorganen en (belangen)organisaties uitspreken voor hun bereidheid advies over de voorstellen uit te brengen. De adviezen zijn op een korte termijn van zes weken tot stand gebracht. Wij zijn er ons van bewust, dat dit de nodige inspanningen van de betrokkenen heeft geveerd. Wij zijn bovendien verheugd dat in de adviezen uitgebreid ingegaan wordt op de vormgeving van de gekozen burgemeester die het kabinet heeft gekozen en dat in dat verband vele waardevolle suggesties zijn gedaan. De adviezen hebben ertoe geleid dat op tal van onderdelen wijzigingen in de wetsvoorstellen zijn aangebracht.

Relatie met adviezen over de Hoofdlijnennotitie

Veel adviezen liggen begrijpelijkerwijs in het verlengde van de eerder door de betrokken instanties gegeven commentaren op de Hoofdlijnennotitie, waarop wij in onze brief van 5 december jl. (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 2) ten behoeve van het overleg met de Tweede Kamer hebben gereageerd. In die brief constateerden wij dat naar ons oordeel het debat over de gekozen burgemeester een wezenlijke wending heeft genomen, omdat het gros van de adviezen zich concentreert op de vraag welk model voor de gekozen burgemeester het meest wenselijk is, al dan niet in combinatie met de vraag op welke termijn de gekozen burgemeester er moet komen. Dat beeld wordt met de thans uitgebrachte adviezen bevestigd. Hoewel een aantal instanties er blijf van geeft kritisch te staan tegenover de komst van de gekozen burgemeester, bevatten de adviezen tegelijkertijd constructief commentaar op de in de conceptwetsvoorstellen neergelegde uitwerking van de voornemens.

Reactie op algemene onderdelen van de adviezen

Naar aanleiding van de adviezen over de conceptwetsvoorstellen menen wij dan ook wederom te mogen vaststellen dat de komst van de gekozen burgemeester als een gegeven wordt aanvaard. Dit neemt niet weg dat er op wezenlijke onderdelen van de conceptwetsvoorstellen kritiek is geformuleerd. Een deel van die kritiek richt zich op enkele hoofdonderdelen van het gekozen model. In het onderstaande zullen wij ingaan op deze hoofdpunten, voor zover zij de uitgangspunten van het beoogde model betreffen. Daarnaast zal in het vervolg van deze memorie van toelichting steeds bij de aan de orde zijnde onderwerpen meer gedetailleerd op tal van aspecten van de adviezen worden ingegaan. Daarbij is het overigens, gelet op het aantal adviezen en de omvang daarvan, niet mogelijk en ook weinig zinvol om alle aangeroerde aspecten in de tien adviezen in extenso weer te geven en van een reactie te voorzien. In veel gevallen worden, mede met het oog op de leesbaarheid, de adviezen geparafraseerd. Voor de exacte inhoud zij steeds naar de adviezen zelf verwezen.

In het onderstaande wordt tevens ingegaan op enkele aspecten van het wetsvoorstel verkiezing burgemeester die zo nauw samenhangen met de gemeentewettelijke positie van de burgemeester dat zij beter hier kunnen worden behandeld. De meer gedetailleerde reacties zijn wel steeds bij de diverse onderwerpen in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel opgenomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centrale Informatiepunt Tweede Kamer.

Algemene karakteristiek van de adviezen

In een aantal adviezen wordt het door het kabinet voorgestelde model getoetst aan andere modellen die in de adviezen worden beschreven of met een kernachtige benaming worden aangeduid. Dit is het geval in de adviezen van de VNG, het NGB, de Rob en in mindere mate de commissarissen van de Koningin en de VvG. De overige adviezen concentreren zich geheel op de beoordeling van de afzonderlijke onderdelen van de wetsvoorstellen.

In het onderstaande wordt eerst beknopt de hoofdlijn van de diverse adviezen weergegeven.

De VNG vindt dat geen consequente keuze wordt gemaakt tussen een collegiaal of een presidentieel model. Volgens de VNG dreigt het gemeentelijk bestel daarom een hybride karakter te krijgen met een onduidelijke rolverdeling tussen raad en burgemeester en binnen het college, maar ook tussen gemeentelijke verantwoordelijkheden en het Rijk. De VNG is verder beducht voor een verzwakking van de positie van de wethouders en meent dat de collegialiteit van bestuur onder zware druk komt te staan. De VNG acht het niet verstandig de gekozen burgemeester raadsvoorzitter te laten zijn. De voorgestelde conflictregeling wordt door de VNG verwelkomd. Daarmee acht de VNG het hoofdschap van de raad in principe gewaarborgd.

Het NGB spreekt eveneens van twee modellen, doch hanteert daarbij termen die zijn toegespitst op de burgemeesterspositie: de burgemeester met gezag versus de burgemeester met macht. Het NGB bepleit de burgemeester met gezag en duidt deze positie ook wel aan met het begrip eigenstandigheid. Het NGB wenst, als het tot een rechtstreekse verkiezing mocht komen, dat de huidige positie van de burgemeester ongewijzigd blijft. De burgemeester dient zijn onafhankelijkheid ten opzichte van andere bestuursorganen te bewaren en zijn eigen takenpakket te behouden. Daartoe dient de burgemeestersverkiezing volgens het NGB op een ander tijdstip plaats te vinden dan de raadsverkiezing en dient zijn ambts-termijn af te wijken van de zittingstermijn van de raad en zes jaar te blijven. De overige aanbevelingen van het NGB strekken ertoe ook de meeste andere voorgestelde veranderingen achterwege te laten.

Hoofdbezwaar van de Rob is dat een model wordt voorgesteld dat het midden houdt tussen de twee door hem onderscheiden eindmodellen: dat van de eigenstandige en dat van de zelfstandige burgemeester. De Rob vreest dat het voorgestelde model op belangrijke onderdelen in de lokale bestuurspraktijk niet goed werkbaar zal blijken binnen de door het kabinet gestelde randvoorwaarden: de collegialiteit van bestuur en de doorslaggevende positie van de raad. De Rob onderschrijft het uitgangspunt van gelijktijdige verkiezing en gelijke zittingstermijnen van burgemeester en raad evenals het uitgangspunt dat een burgemeester, die fungeert als formateur en voorzitter van het college, niet zonder gevolgen kan blijven voor de voorbereiding van de benoeming van de wethouders door de raad. De Rob acht een voordrachtsrecht van de burgemeester echter op gespannen voet, zo niet in strijd met artikel 125, eerste lid, van de Grondwet en bepleit een – eventueel procedureel versterkt – aanbevelingsrecht. Voor een versterking van de bevoegdheden van de burgemeester binnen het college ziet de Rob na de versterking van de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de dualisering geen ruimte meer, zonder in conflict te komen met de zelfstandige positie van de gemeenteraad, die op lokaal niveau verantwoordelijk is voor de college- en programmvorming. De Rob meent dat de verhoudingen binnen het college zodanig verschuiven dat de begrippen collegiaal bestuur en gezamenlijke verantwoordelijkheid een heel andere invulling krijgen. De Rob verwelkomt de voorgestelde conflictregeling, maar plaatst kanttekeningen bij de uitwerking daarvan.

De commissarissen van de Koningin laten zich op hoofdpunten positief uit over de voorstellen en achten de verhoudingen die daarmee in het lokaal

bestuur worden geschapen, evenwichtig. Op enkele onderdelen – bijvoorbeeld de rol van de burgemeester in de (in)formatiefase en de benoeming van gemeentesecretaris – doen zij nadere suggesties.

De VvG bepleit wederom onder het motto «niet nu, niet zo, maar door de raad» aanstelling van de burgemeester door de gemeenteraad, ten einde het hoofdschap van de raad maximaal invulling te geven. Daarnaast doet de VvG tal van aanbevelingen op onderdelen van de wetsvoorstellen.

De VGS laat zich niet direct uit over de wenselijkheid van de direct gekozen burgemeester, maar waarschuwt voor mogelijke spanningen als gevolg van de twee kiezersmandaten. De VGS meent dat de balans tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende gemeentelijke organen nog onvoldoende aanwezig is. De VGS bepleit een heldere regeling van de posities van de raad en de burgemeester om te voorkomen dat de burgemeester te zeer afhankelijk wordt van de ruimte die de raad geeft.

De Kiesraad concentreert zich op het wetsvoorstel verkiezing burgemeester en kan instemmen met de hoofdlijnen van het voorstel. Hij noemt in dat verband expliciet het kiesstelsel, waaronder de verkiezing in twee rondes, de wijze van kandidaatstelling en de integriteitstoets in het kader van de kandidaatstelling.

De NVVB maakt in haar advies opmerkingen over de vormgeving van de verkiezingsprocedure. Ook bepleit de NVVB op grond van overwegingen van financiële aard en van ambtelijke capaciteit een ander kiesstelsel dat niet met twee rondes werkt.

Het IPO concentreert zich in zijn advies op de gevolgen van de direct gekozen burgemeester voor de verhouding tussen provincies en gemeenten, en vraagt in dat verband aandacht voor consequenties voor het toezicht en de bovenlokale gerichtheid van de burgemeester. Ook verzoekt het IPO het kabinet een visie te formuleren op de relatie tussen de invoering van het dualisme en de invoering van de gekozen burgemeester.

De Wv stelt dat haar achterban het in overgrote meerderheid oneens is met de stelling dat de invoering van de gekozen burgemeester de slagvaardigheid van het lokaal bestuur vergroot. De Wv is van mening dat het er bij de positie van de burgemeester om gaat dat deze de bestuurder kan blijven met een groot draagvlak onder de bevolking. Voorwaarde daarvoor acht de Wv dat er sterke wethouders blijven die in staat zijn de politiek heikele dossiers voor hun rekening te nemen. Essentieel voor de Wv is dat de wethouder politicus is en blijft. Het zou zeer ongewenst zijn als de wethouder de status krijgt van een verpolitiekte ambtenaar of een verambtelijke politicus. De politieke positie wordt volgens de Wv vooral bepaald door de vraag of er een echt collegiaal bestuur komt, alsmede door de vraag wat de positie van de wethouders is ten opzichte van de raad. Consequente doorvoering van het collegiaal bestuur betekent volgens de Wv dat:

- a. de raadsverkiezing samenvalt met de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing;
- b. de burgemeester geen wettelijke formateursrol krijgt;
- c. behalve de burgemeester ook de raadsfracties een recht van voordracht bij de benoeming van wethouders krijgen;
- d. dat de burgemeester niet de portefeuilles verdeelt, niet de loco burgemeester aanwijst en niet het reglement van orde vaststelt;
- e. de burgemeester geen bevoegd gezag wordt van het ambtelijk apparaat;
- f. de burgemeester geen raadsvoorzitter is.

In verband met de nog lopende invoering van de dualisering bepleit de Wv de gekozen burgemeester pas vanaf 2010 in te voeren en te beginnen met een aantal (pilot)gemeenten.

Algemene reactie op kritiek ten aanzien van het model

De hierboven gegeven algemene karakteristiek van de adviezen laat een grote variëteit aan opvattingen zien over het gewenste model. Daarbij zij overigens aangetekend dat begrippen worden gebruikt die niet steeds worden gedefinieerd. Dat klemt te meer waar het in de onderhavige discussie gaat om de beoordeling van een bestuursmodel waarin complexe verhoudingen in het geding zijn. Begrippen blijken bovendien soms verschillende ladingen te dekken. De eigenstandige burgemeester van het NGB staat relatief ver verwijderd van het kabinetsmodel, terwijl de eigenstandige burgemeester van de Rob juist belangrijke overeenkomsten met het kabinetsmodel vertoont. Wij constateren dat in de adviezen de gewenste positie van de gekozen burgemeester zeer verschillend wordt beoordeeld, evenals de grenzen die bij de vormgeving in acht moeten worden genomen. Ter wille van de leesbaarheid van deze memorie van toelichting en om recht te doen aan beschouwingen van meer fundamentele aard, geven wij hieronder een algemene reactie op dergelijke opmerkingen zoals hiervoor weergegeven. Vertrekpunt daarbij zijn de uitgangspunten die voor het kabinet onverminderd belangrijk zijn voor de totstandkoming van een evenwichtig model, dat voorwaarden schept voor een grotere slagvaardigheid van het lokaal bestuur en recht doet aan de verhoudingen tussen alle relevante actoren.

Essentieel in het door het kabinet voorgestelde model is dat de raad en de burgemeester tegelijkertijd worden gekozen. Met de gelijktijdige verkiezing wordt voor de burgemeester een uitgangspunt gecreëerd die veel verder reikt – en naar het oordeel van het kabinet ook dient te reiken – dan het vervullen van een rol als moderator van de politieke verhoudingen in de raad. Het vragen van een kiezersmandaat heeft naar de stellige mening van het kabinet geen toegevoegde waarde als de burgemeester geen mogelijkheden krijgt om een zichtbare invloed op de gemeentelijke bestuursvoering uit te oefenen, waarop hij door de kiezers kan worden aangesproken. Het NGB is de enige instantie die in zijn advies stelling neemt tegen de gelijktijdige verkiezing van raad en burgemeester en de daaruit voortvloeiende versterking van de positie van de burgemeester. Aan het advies van het NGB ligt dus een geheel ander vertrekpunt ten grondslag, dat overigens zeer consistent wordt uitgewerkt door de meeste van de voorgestelde veranderingen ongedaan (te willen) maken. Het zal duidelijk zijn dat het advies om die reden bij ons geen gehoor kan vinden. Het introduceren van een rechtstreekse verkiezing vraagt in het licht van bovengenoemd uitgangspunt niet om continuïteit van de burgemeesterspositie, zoals het NGB voorstaat, maar juist om een zodanige wijziging van het gemeentelijk bestel dat de burgemeester niet alleen een coördinerende maar ook een sturende rol kan vervullen.

In relatie tot enkele andere adviezen is vervolgens de vraag aan de orde hoe wenselijk het is deze sturende rol een krachtige invulling te geven en waar een krachtige invulling op grenzen stuit. De opmerkingen van de VNG raken primair de wenselijkheid van een krachtige invulling, waarbij zij aandacht vraagt voor de positie van de wethouders en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. De opmerkingen van de Rob hebben daarnaast een staatsrechtelijke component, waarbij het hoofdschap van de raad in het geding wordt geacht bij de benoeming van de wethouders. De commissarissen van de Koningin laten zich daarentegen zonder meer positief uit over het evenwicht in de beoogde verhoudingen.

Wij wijzen er allereerst op dat de sturende rol van de burgemeester primair in het college vorm en inhoud zal moeten krijgen. Om daadwerkelijk politiek-bestuurlijk leiding te kunnen geven aan het gemeentebestuur zal de burgemeester bevoegdheden moeten hebben die het hem mogelijk maken om onmiddellijk na zijn verkiezing de nodige initiatieven te ontwik-

kelen. De bevoegdheden die hem in onze voorstellen worden toebedacht bieden daartoe de nodige aanknopingspunten. Tegelijkertijd blijft de burgemeester bij het benutten van die mogelijkheden aangewezen op de bereidheid van een raadsmeerderheid daaraan politieke steun te verlenen. Een burgemeester die geen raadsmeerderheid achter zich krijgt kan weliswaar niet naar huis worden gestuurd omdat hij een eigen mandaat heeft, maar zal vermoedelijk geen college kunnen formeren dat op steun in de raad kan rekenen en dat dus ook het collegeprogramma niet goed kan uitvoeren. Anders dan de Rob stelt, is het dus bepaald niet zo dat de raad het politieke primaat verliest. De raad blijft volledig betrokken bij het proces van program- en collegevorming, dat wordt bezegeld met de benoeming van wethouders door de raad. Al deze zaken kunnen pas hun beslag krijgen als zij naar tevredenheid van de raad (smeerderheid) zijn geregeld. In de processen die tot het fiat van de raad moeten leiden blijft de raad – respectievelijk de bij de collegevorming betrokken fracties – een onmisbare speler. Nieuw is dat de burgemeester leiding geeft aan deze processen en dus op de uitkomst invloed zal uitoefenen. Hoe ver die invloed reikt, wordt uiteindelijk mede door de raad bepaald. De bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt zijn bevoegdheden met een sterk processuele inslag. Zij bieden de burgemeester toegang tot de politieke processen binnen de gemeente. Of de burgemeester in staat zal zijn om zijn stempel te drukken op de collegevorming en het gemeentelijk bestuur zal dan ook in hoge mate afhangen van zijn overtuigingskracht, van de wijze waarop hij in de verkiezingsstrijd politiek zijn positie heeft gekozen, van zijn persoonlijke kwaliteiten als bestuurder en politicus, en last but not least van de lokale politieke verhoudingen. Verwacht mag worden dat kandidaten hiermee reeds in hun verkiezingscampagne rekening zullen houden.

De Rob heeft wél gelijk als hij stelt dat de verhoudingen binnen het college zodanig veranderen dat het begrip collegiaal bestuur een andere inhoud krijgt. Dat is ook beoogd. Er zal naar verwachting een accentverschuiving plaatsvinden waarbij de burgemeester een scherper bestuurlijk profiel ontwikkelt als eerste man of vrouw van het college. Vanuit die positie kan hij zodoende de eenheid van het collegebeleid en de collegialiteit van bestuur daadwerkelijk inhoud geven en bewaken. Dat behoeft echter geenszins te conflicteren met de belangen van de wethouders, zoals in enkele reacties wordt gevreesd. Aan het politieke karakter van het wethouderschap verandert niets. De wethouders blijven politici die voor hun bestuurlijk handelen en nalaten rechtstreeks verantwoording verschuldigd zijn aan de raad en bij verlies van vertrouwen door de raad ontslagen kunnen worden. Voor het schrikbeeld van de Wv dat de wethouder verwordt tot verpolitiekt ambtenaar of verambtelijkt politicus is derhalve geen aanleiding. Integendeel, de wethouders zullen zeer wel kunnen profiteren van een krachtige burgemeester, ook al zal de keerzijde daarvan zijn dat zij ieder voor zich minder zelfstandig kunnen opereren. Belangrijk daarbij is voor ogen te houden dat het in het gemeentelijk bestel gaat om de uitoefening van de aan het college opgedragen bevoegdheden. Wethouders zijn geen bestuursorganen. Per saldo biedt een onder leiding van een krachtige burgemeester homogeen opererend college de wethouders voordelen, waarbij zij aangetekend dat in de huidige verhoudingen waarin de burgemeester bij het vervullen van zijn rol als teamleider volledig is aangewezen op zijn persoonlijke kwaliteiten, daadwerkelijke collegialiteit allerm minst gegarandeerd is. Een sterke positie van de burgemeester die zo nodig hem toekomstige bevoegdheden kan inroepen ten behoeve van samenbindend optreden, biedt daarvoor gunstiger voorwaarden. Realisering van collegialiteit van bestuur wordt naar onze mening niet gediend met handhaving van de vrijblijvendheid van de verhoudingen binnen het college. Wij menen dat de vrees voor de bedreiging van de collegialiteit die in een aantal adviezen wordt uitgesproken de onjuiste suggestie wekt dat de collegialiteit in de huidige

verhoudingen altijd genoegzaam functioneert. Ten slotte onderstrepen wij nogmaals dat het in het gemeentelijk bestel gaat om de uitoefening van aan het college opgedragen bevoegdheden. Zolang het college bestuursorgaan is, is de collegialiteit van bestuur in formele zin een gegeven. Van belang is echter condities te scheppen die ertoe bijdragen dat de collegialiteit ook materieel gestalte krijgt. Een sterkere positie voor de burgemeester is daarvoor naar onze stellige opvatting noodzakelijk. Bij uitstek hiermee zullen de mogelijkheden voor slagvaardigheid van het lokaal bestuur worden vergroot.

De opmerking van de Rob dat er geen ruimte (meer) is de bevoegdheden van de burgemeester uit te breiden, omdat zij reeds bij de dualisering genoegzaam zijn versterkt, kunnen wij niet plaatsen. In het kader van de dualisering heeft de positie van de burgemeester slechts op onderdelen aandacht gekregen. Er was sprake van brede overeenstemming om diens positie in het gemeentelijk bestel op dat moment niet in het geding te brengen. Wel werden enkele bevoegdheden van de burgemeester wettelijk geëxpliciteerd. Dat dit niet zozeer als versterking werd gezien, werd bevestigd door de reactie van burgemeesters die stelden dat krachtige burgemeesters deze bevoegdheden niet nodig hadden en zwakke burgemeesters zich er ondanks wettelijke regeling niet op zouden beroepen. Het NGB stelde in zijn advies van 17 april 2000 over het rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie de vraag of het wel zinvol is dergelijke bevoegdheden die zijn gekoppeld aan de rol van bestuurlijk procesmanager, te formaliseren. Er is naar onze mening wel degelijk ruimte voor een werkelijke versterking van de positie van de burgemeester bij de totstandkoming van het college. De opmerking van de Rob dat de toekenning van aanvullende bevoegdheden ten aanzien van de collegevorming en de portefeuilleverdeling in conflict komt met de zelfstandige positie van de gemeenteraad, kwam hierboven reeds aan de orde. Het politieke zwaartepunt blijft bij de raad liggen. Wij voegen daaraan toe dat de voorgestelde conflictregeling hier als ultimum remedium dient, hetgeen door de VNG terecht wordt benadrukt. Overigens wekt de Rob met zijn opmerkingen de indruk dat nauwkeurig kan worden bepaald waar de grenzen liggen als het gaat om de inhoud van de uitgangspunten die hier tot gelding moeten komen. Wij menen dat een wijziging van het lokaal bestuurlijk stelsel door de introductie van de gekozen burgemeester onvermijdelijk een herijking meebrengt van de in dat bestel geldende staatskundige uitgangspunten. De begrippen hoofdschap van de raad en collegialiteit van bestuur hebben geen vastomlijnde inhoud, hetgeen uiteraard niet wil zeggen dat men ze naar believen mag interpreteren.

Het is echter niet juist de gepraktiseerde en vertrouwde invulling tot norm te verheffen of te verabsoluteren. Of de uitkomst van de wijzigingen aanvaardbaar is, kan slechts worden vastgesteld als deze veranderingen in hun onderlinge samenhang en op hun gevolgen voor het evenwicht in de institutionele verhoudingen worden beoordeeld. Wij kunnen niet goed volgen dat de Rob enerzijds het kabinetsmodel op hoofdpunten onderschrijft, maar anderzijds met grote stelligheid meent te kunnen oordelen dat de uitwerking op onderdelen in conflict komt met constitutionele grenzen. Wij menen van onze kant dat daarvan geen sprake is en hebben dat hierboven beargumenteerd. Op het specifieke punt van het voordrachts- of aanbevelingsrecht bij de benoeming van wethouders komen wij elders in deze memorie terug (§ 2.2, onder «Benoeming en ontslag wethouders»). Dat geldt ook voor het raadsvoorzitterschap waarvoor in veel adviezen aandacht wordt gevraagd (zie § 3.3). Ten aanzien van beide punten zijn wij van oordeel dat de kabinetsvoorstellen de toets der kritiek kunnen doorstaan.

Op grond van de hiervoor gegeven overwegingen zijn wij van mening dat in het voorgestelde model de met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vereiste versterking van diens positie in evenwicht is met de posities van de andere actoren binnen het gemeentelijk bestuur en dat daardoor de slagvaardigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk bestuur zal toenemen. Wij kunnen ons niet vinden in de schematische tweedeling die in een aantal adviezen wordt gemaakt tussen ijkmodellen van verschillende aard. Nog daargelaten dat deze ijkmodellen niet in alle gevallen inhoudelijk zijn omschreven, wordt niet aannemelijk gemaakt waarom juist deze modellen als ijkpunt bij de beoordeling van het kabinetsmodel zouden moeten fungeren. De aan deze ijkmodellen ontleende opvatting dat het kabinetsmodel geen eenduidige keuze maakt tussen de gepresenteerde modellen, kunnen wij derhalve niet delen. Naar onze mening is het beeld van een dichotomie van modellen onjuist en is er veeleer sprake van een glijdende schaal waarop de versterking van de positie van de burgemeester in evenwicht moet worden gebracht met de positie van de andere actoren in het gemeentelijk bestuur. Wij maken uit de reactie van de commissarissen van de Koningin op dat zij van oordeel zijn dat het kabinetsmodel het predikaat evenwichtig verdient. In reactie op de opmerkingen van de VNG willen wij in het licht van onze bovenstaande opmerkingen nog benadrukken dat het kabinet wel degelijk een collegiaal model voor ogen staat.

Anders dan de VNG zijn wij echter van mening dat de voorgestelde profilering van de positie van de burgemeester de collegialiteit bevordert in plaats van verzwakt en dat ook de wethouders kunnen profiteren van een grotere homogeniteit binnen het college.

De adviezen geven het kabinet geen aanleiding om op de in dit verband gemaakte keuzen terug te komen. De pleidooien in eerdergenoemde adviezen die strekken tot aanpassing van het kabinetsmodel aan de eigen modellen van de verschillende organisaties, zijn dan ook niet gevolgd. Dit neemt niet weg dat op belangrijke onderdelen naar aanleiding van de adviezen wijzigingen zijn doorgevoerd. Vooruitlopend op de andere onderdelen van deze toelichting zij alvast gewezen op een aantal van deze wijzigingen.

Ten eerste is de voorgestelde conflictenregeling gewijzigd. Naar aanleiding van het advies van de Rob, het NGB en de VvG wordt ook over het voornemen tot ontslag in een *openbare vergadering* beraadslaagd. Daarnaast is naar aanleiding van de opmerkingen de conflictenregeling op enkele meer procedurele punten aangepast.

Voorts is de verkiezingsprocedure in die zin aangepast dat de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing zal worden gecombineerd met de raadsverkiezing en de tweede ronde van de burgemeestersverkiezing veertien dagen na de raadsverkiezing plaatsvinden. De reden hiervoor is dat aldus niet hoeft te worden gevreesd voor beïnvloeding van de raadsverkiezing als gevolg van de uitslag van de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing. Voorts wordt het risico uitgesloten dat in het geval een kandidaat in de eerste ronde (voorafgaande aan de raadsverkiezing) meteen een absolute meerderheid behaalt, hiervan een negatief effect op de opkomst bij de (veertien dagen later plaatsvindende) raadsverkiezing zou kunnen uitgaan. Deze wijziging wordt nader toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verkiezing burgemeester.

Naar aanleiding van het advies van de Rob en de commissarissen van de Koningin op dit punt, wordt de rechterlijke toetsing van de gronden waarop tot onvrijwillig ontslag wordt besloten niet langer voor alle vormen van ontslag uitgesloten, maar beperkt tot die gevallen waarin

politieke gronden niet of in mindere mate een rol spelen. Slechts bij ontslag wegens een onwerkbaar verhouding, waarbij politieke overwegingen een grote rol zullen spelen, is rechterlijke beoordeling uitgesloten van de gronden waarop de raad tot ontslag heeft besloten.

In vrijwel alle adviezen wordt de rol van de commissaris van de Koning aan de orde gesteld. Naar aanleiding hiervan is in de artikelen en in het bijzonder ook in § 4.4 van deze memorie verduidelijkt wanneer de commissaris een rol speelt en in welke gevallen de commissaris als rijksorgaan en in welke gevallen deze als provinciaal orgaan optreedt. Ook is de keuze voor het beleggen van enkele taken bij de commissaris nader toegelicht.

De positie van de burgemeester ten opzichte van het ambtelijke apparaat en zijn bijzondere positie ten opzichte van de gemeentesecretaris gaven aanleiding tot veel opmerkingen. Deze waarschuwd voor politisering van het ambtelijk apparaat en voor een inbreuk op het beginsel van collegiaal bestuur. Aan deze kritiek is tegemoet gekomen door in de artikelen tot uitdrukking te brengen dat altijd ook een rol voor het college is weggelegd. Zie hierover § 2.2 onder «ambtelijk apparaat».

De wetsvoorstellen zijn verder nog op een aantal andere onderdelen aangepast naar aanleiding van de adviezen. Voorts is dankbaar gebruik gemaakt van de uitgebrachte adviezen voor de signalering van enkele technische onvolkomenheden.

Een laatste punt dat hier in relatie tot de uitgebrachte adviezen niet onvermeld kan blijven is de invoeringsdatum. De VNG, het NGB, de VGS, de VvG, en de Wv blijven bij hun eerdere pleidooi niet al in 2006 tot invoering over te gaan. De commissarissen van de Koningin nemen de invoering in 2006 in hun reactie als uitgangspunt. De Rob komt terug op zijn pleidooi voor geleidelijke invoering in zijn reactie op de Hoofdlijnennotitie en bepleit thans invoering ineens in 2006 of ineens op een later gelegen tijdstip (2010). De Kiesraad, het IPO en de NVVB onthouden zich in hun reactie van opmerkingen op dit punt. Zoals in § 1.1 aangegeven houdt de regering vast aan invoering in 2006. Ter uitvoering van de motie Hamer/Spies (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 6) hebben wij de Tweede Kamer een notitie invoeringsmodaliteiten introductie gekozen burgemeester doen toekomen, waarin uitgaande van invoering in 2006 op alternatieven voor invoering ineens wordt ingegaan.

Vanzelfsprekend heeft vervolgens ook de Raad van State over het voorstel advies uitgebracht. Voor de reactie hierop zij verwezen naar het nader rapport.

1.5 Relatie tussen dit wetsvoorstel en andere wetsvoorstellen

Tegelijk met dit voorstel wordt er een voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester ingediend. Dat voorstel behelst de regeling van het kiesstelsel en de verkiezingsprocedure. Ook bevat het voorstel regels inzake campagnefinanciering. De Rob vindt dat het aanbeveling verdient de voorstellen voor een wet verkiezing burgemeester en dit voorstel te integreren tot één alomvattend wetsvoorstel. De Kiesraad daarentegen betuigt instemming met het regelen van de burgemeestersverkiezingen in een aparte wet. In § 2 van de memorie van toelichting bij het voorstel Wet verkiezing burgemeester wordt uitgebreid ingegaan op de redenen die ten grondslag liggen aan de regeling in twee wetten.

1.6 Opbouw van deze memorie van toelichting

In dit eerste hoofdstuk van deze memorie van toelichting zijn in algemene zin de motieven geschetst voor invoering van de gekozen burgemeester. Deze motieven worden in het tweede hoofdstuk nader toegelicht. In dat hoofdstuk wordt de positie van de gekozen burgemeester ingevolge het voorstel beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de relatie tussen de burgemeester en de andere gemeentelijke organen geschetst. Hoofdstuk 4 schetst de relatie tot andere bestuurslagen. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de burgemeester als functionaris. De eisen die gesteld worden aan verkiesbaarheid, de waarneming van het burgemeestersambt en de integriteit van de burgemeester komen daar aan de orde, alsmede de rechtspositie van de gekozen burgemeester. In het zesde hoofdstuk wordt het aantreden en het ontslag van de gekozen burgemeester beschreven. In het zevende hoofdstuk komt het traject tot aan de invoering van het stelsel aan de orde. Hoofdstuk 8, dat gaat over de financiële aspecten verbonden aan invoering van de gekozen burgemeester, besluit het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting.

1.7 Overzicht van de inhoudelijke wijzigingen van Gemeentewet die worden voorgesteld

Omschrijving van de wijziging	Artikel Gemeentewet
- Voordracht wethouders	Art. 35
- Rol ten aanzien van aantal wethouders en tijdbestedingsnorm	Art. 36
- Begrenzing termijn formatie	Art. 42
- Bevoegdheid wethouders voor ontslag voor te dragen	Art. 48
- Voorstel burgemeester voor reglement van orde voor vergaderingen college	Art. 52
- Versterking agenderingsbevoegdheid	Art. 53a
- Vereisten voor verkiesbaarheid	Art. 61
- Ambtstermijn	Art. 61a
- Ontslag door cdK wegens verlies vereisten burgermeesterschap, onverenigbare betrekkingen, ziekte en op eigen verzoek	Art. 62
- Ontslag door raad bij onwerkbare verhouding of wegens integriteitsschending	Art. 63
- Procedure oproeping raad bij ontslagvoornemen	Art. 63a
- Schorsingsbevoegdheid cdK	Art. 63b
- Ontslagbevoegdheid minister BZK in bijzondere omstandigheden bij integriteitsschendingen	Art. 63c
- Schorsingsbevoegdheid minister BZK	Art. 63d
- Motieven ontslag wegens onwerkbare verhouding door raad niet ter toetsing van de rechter	Art. 64
- Werkzaamheden van de cdK volgens ambtsinstructie	Art. 64a
- Grondslag amvb inzake procedure ontslag of schorsing	Art. 64b
- Aanpassing eedformule	Art. 65
- Aanvulling incompatibiliteiten	Art. 68
- Woonplaatsvereiste	Art. 71
- Waarneming van het burgemeestersambt	Art. 77, 78
- Bevoegdheid de gemeentesecretaris voor te dragen voor benoeming	Art. 102
- Taak gemeentesecretaris, bevoegdheid burgemeester om voorstel te doen voor instructie gemeentesecretaris	Art. 103
- Regeling vervanging gemeentesecretaris	Art. 106
- Formatiebevoegdheid	Art. 169a
- Verantwoordelijkheid voor eenheid collegebeleid	Art. 169b
- Bevoegdheid regels vast te stellen over ambtelijke organisatie, muv griffie	Art. 169c
- Bevoegdheid ambtenaren muv griffie te benoemen, schorsen en ontslaan	Art. 169c
- Verantwoordelijkheid voor integraal gemeentelijk beleid inzake handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid	Art. 171a
- Overgangsrecht	Art 308a, 308b

2.1 Algemeen

De introductie van de gekozen burgemeester is geen operatie die beperkt blijft tot een wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt zijn positie als zodanig gewijzigd, met als gevolg dat ook zijn verhouding tot de andere organen binnen het lokale openbaar bestuur veranderingen ondergaat. Het gaat om de invoering van een nieuw type burgemeester, waarbij het element van de directe verkiezing slechts één van de elementen is, zij het één van wezenlijk belang. De invoering van een gekozen burgemeester betekent dat er een einde komt aan de eigenstandigheid van de burgemeestersfunctie, zoals zo treffend door de Staatscommissie beschreven. De Staatscommissie verstond daaronder dat het burgemeestersambt met een zekere distantie jegens de partijpolitieke verhoudingen in de raad wordt uitgeoefend. Een zekere politisering van de burgemeestersfunctie is een onontkoombaar en overigens beoogd gevolg van een rechtstreekse verkiezing. De kiezer zal terecht iets te kiezen willen hebben; de burgemeester zal terecht iets te vertellen willen hebben. De inzet van de gang naar de stembus zal niet beperkt (kunnen) blijven tot een oordeel over de persoon van de kandidaten, maar dient implicaties voor het gemeentelijk beleid te hebben. Vasthouden aan de huidige eigenstandigheid van de burgemeestersfunctie door geen wijziging aan te brengen in diens formele positie, zou een miskenning zijn van de dynamiek die een rechtstreekse kiezerslegitimatie onvermijdelijk tot stand brengt. Het is van groot belang om dit (politiserings)mechanisme te kanaliseren en de burgemeestersfunctie als zodanig en zijn relatie tot de andere gemeentelijke organen opnieuw te definiëren. Een burgemeester die door de burgers is gekozen zal zijn kiezersmandaat moeten kunnen vertalen in zichtbare invloed op belangrijke processen in de gemeentelijke bestuursvoering.

Dat betekent dat de burgemeester behalve zijn huidige coördinerende taken ook instrumenten zal moeten hebben om een sturende rol te kunnen vervullen. Om die reden is de gekozen burgemeester in de Hoofdlijnennotitie aangeduid als de lokale regeringsleider, dat wil zeggen als degene die in zijn hoedanigheid van voorzitter van het college van burgemeester en wethouders formeel én materieel leiding kan geven aan de besluitvorming. Om deze sturende rol invulling te kunnen geven dient de burgemeester over bevoegdheden te beschikken om op cruciale momenten in de politieke besluitvorming zijn invloed te kunnen doen gelden.

Deze bevoegdheden hebben betrekking op:

1. het proces van collegevorming;
2. de personele samenstelling van het college;
3. de portefeuillevverdeling binnen het college;
4. de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid;
5. de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat.

Bij de positiebepaling van de gekozen burgemeester, de invulling van de hiervoor genoemde bevoegdheden, en de implicaties daarvan voor de vormgeving van het gemeentelijk bestel is een gegeven dat de Grondwet na de voltooiing van de deinstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester weliswaar invoering van de gekozen burgemeester mogelijk maakt, maar in een aantal andere opzichten om continuïteit vraagt. Ook de gekozen burgemeester blijft deel uitmaken van een bestel dat wordt gekenmerkt door een collegiale bestuursvorm en waarin de raad als lokale volksvertegenwoordiging uiteindelijk doorslaggevend is (het hoofdschap van de raad). Een wezenlijke bevoegdheid in dat verband is de bevoegdheid van de raad tot benoeming en ontslag van de wethouders, welke bevoegdheid tevens impliceert dat de vertrouwensregel

tussen raad en wethouders blijft gelden. Hoewel hij zelf in verband met zijn eigen kiezerslegitimatie niet in een formele vertrouwensrelatie tot de raad staat, zal de gekozen burgemeester veel moeten investeren in de samenwerking met de raad omdat hij de raad verantwoording verschuldigd is. Het college heeft onverminderd de instemming nodig van (een meerderheid van) de raad voor het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van beleid. De verhouding met de raad heeft overigens een bijzondere dimensie, omdat de gekozen burgemeester krachtens grondwettelijk voorschrift de vergaderingen van de raad zal blijven voorzitten. De gekozen burgemeester blijft derhalve de spilfunctie vervullen in het lokale bestel: voorzitter van de raad, voorzitter van het college, eenhoofdig bestuursorgaan met eigen wettelijke taken. De grondtrekken van het huidige gedualiseerde bestel blijven daarmee bestaan.

Met het voorgaande is tevens aangegeven wat grondwettelijk gezien het speelveld is. In de verkennende notitie over de rechtstreeks gekozen burgemeester van januari 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 759, nr. 1) is hier uitgebreider op ingegaan. Daarnaast zij hier korthedshalve verwezen. Wij benadrukken dat we uit overtuiging kiezen voor de invoering van de gekozen burgemeester onder handhaving van belangrijke uitgangspunten die verbonden zijn met onze bestuurlijke traditie en in onze Grondwet zijn verankerd. Dat betreft de collegialiteit van bestuur en de doorslaggevende positie van de gemeenteraad. De regering beschouwt deze uitgangspunten niet als hinderlijke beperkingen bij de vormgeving van het lokale bestuursmodel, maar als verworvenheden die het waard zijn behouden te blijven. Het in dit wetsvoorstel neergelegde model biedt naar haar oordeel een goed evenwicht tussen vernieuwing en continuïteit. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat toekomstige maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, alsmede de ervaringen die met dit model in de praktijk zullen worden opgedaan, in de toekomst tot aanpassingen in het gemeentelijk bestel aanleiding zullen kunnen geven.

Alvorens nader in te gaan op de concretisering van de hiervoor genoemde bevoegdheden van de burgemeester, is het van belang erop te wijzen dat voor een effectieve toepassing van deze bevoegdheden is vereist dat de burgemeester tegelijkertijd met de raad wordt gekozen. Het moment van aantreden van de raad in nieuwe samenstelling is het moment waarop met de vorming van een nieuw college van burgemeester en wethouders de verhoudingen voor de nieuwe raadsperiode worden bepaald. In de huidige verhoudingen is er géén relatie tussen de verkiezing voor de leden van de raad en de benoeming van de burgemeester. De van de zittingsduur van de raad afwijkende ambtstermijn van de burgemeester brengt mee dat thans een benoeming op elk moment in de zittingsperiode van de raad aan de orde kan zijn. Deze asynchroniciteit onderstreept en ondersteunt in het huidige bestel de positie van de burgemeester op afstand van de partijpolitieke verhoudingen in de raad. Een versterking van de positie van de burgemeester en zijn rechtstreekse verkiezing vragen daarentegen juist om synchroniciteit. De invloed van de burgemeester op het collegebeleid die door zijn rechtstreekse verkiezing wordt gevorderd én gelegitimeerd, kan alleen gestalte te krijgen op het moment dat politiek de zaken worden gedaan en de beleidslijnen voor de komende collegeperiode worden uitgezet, de collegevorming. In het proces van collegevorming moet voorts de basis worden gelegd voor een vruchtbare samenwerking tussen het college en de raad. Een aantreden van de burgemeester gedurende de raadsperiode zou geen werkbare situatie opleveren, omdat de burgemeester zich dan of zou moeten voegen in bestaande verhoudingen en naar uitgezet beleid, of dat iedere raadsperiode wordt onderbroken door tussentijdse collegevorming bij het aantreden van een nieuwe burgemeester. De keuze voor een gelijktijdige verkiezing van raad en burgemeester impliceert tevens dat de zittingsduur

van de raad en de ambtsperiode van de burgemeester gelijk worden getrokken.

2.2 De bevoegdheden van de gekozen burgemeester

Het voorgaande leidt ertoe dat de hiervoor genoemde bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van de collegevorming, de samenstelling van het college, de taakverdeling binnen het college, de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid, en de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat op de navolgende wijze worden ingevuld.

Collegevorming

Voor de positionering van de burgemeester als lokaal regeringsleider in bovengeschetste zin is allereerst van belang dat de burgemeester een centrale rol kan spelen in het proces van collegevorming, zodat hij bij de aanvang van de collegeperiode betrokken is bij het uitzetten van het beleid voor de komende periode. Met het oog daarop krijgt hij de wettelijke opdracht om als (in)formateur leiding te geven in het formatieproces. In het kader van de dualisering is in de Gemeentewet een eerste zeer bescheiden aanzet gegeven voor een formele betrokkenheid van de burgemeester, die pas aan het eind van het proces van collegevorming tot uitdrukking komt. De burgemeester dient volgens de huidige regeling te worden geïnformeerd over de uitkomst van de college-onderhandelingen en de gelegenheid te krijgen zijn opvattingen kenbaar te maken over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma. Een sturende rol van de gekozen burgemeester binnen het college vraagt echter een materiële betrokkenheid bij het gehele formatieproces. Het optreden als (in)formateur biedt de mogelijkheid om bij de totstandkoming van het collegeprogramma de voorwaarden te scheppen, zowel ten aanzien van de inhoud van het programma als ten aanzien van de voor de uitvoering benodigde samenwerking. Dat laat onverlet dat de politieke wil om tot collegevorming over te gaan een eigen afweging van de raadsfracties blijft vergen. In de (in)formatie dient derhalve een basis voor politieke samenwerking gevonden te worden tussen een meerderheid van de raad en de gekozen burgemeester. In de praktijk zal dat betekenen dat bij de verkiezing van de burgemeester en gedurende zijn campagne de toekomstige coalitievorming een rol zal spelen. In ieder geval zullen kandidaten zich bewust (moeten) zijn van het feit dat zij met een raadsmeerderheid zullen moeten samenwerken. Kandidaten zullen dan ook mede op hun vermogen om leiding te geven aan onderhandelingsprocessen en tot werkbare compromissen te komen, worden beoordeeld. De partijpolitieke verhoudingen in de raad bepalen de speelruimte van de burgemeester. De gekozen burgemeester zal dus ook als lokaal regeringsleider in staat moeten zijn om boven de partijen te staan.

In tegenstelling tot de Wv achten wij het in de nieuwe situatie vanzelfsprekend dat wettelijk wordt geregeld dat de burgemeester als (in)formateur optreedt en in die hoedanigheid leiding geeft aan de onderhandelingen. De commissarissen van de Koningin adviseerden naast de formatie ook de informatie, als voorfase van het formatieproces, wettelijk te regelen, omdat de burgemeester daarin eveneens actief moet kunnen optreden. Wij onderschrijven deze opvatting van de commissarissen en wijzen op de formulering van artikel 169a die zodanig ruim is dat de informatiefase daaronder is begrepen. Overigens wijzen wij erop dat in de gemeentelijke praktijk geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de informatie- en de formatiefase. De taak van de burgemeester heeft dus op beide betrekking.

De bij een tussentijdse verkiezing nieuw gekozen burgemeester dient net als de gewone gekozen burgemeester de mogelijkheid te hebben een team te vormen, dat mede uitvoering geeft aan het programma waarop

de burgemeester is gekozen. Een en ander betekent dat na de toelating van een tussentijds gekozen burgemeester nieuwe collegeonderhandelingen zullen aanvangen. De zittende wethouders treden af als de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd of als de collegevorming meer dan zes weken duurt.

Nieuwe collegevorming is noodzakelijk, omdat een nieuw gekozen burgemeester zonder die mogelijkheid de lokale regeringsleider zou worden van een college, bij de vorming waarvan hij niet is betrokken. Dat zou een tussentijds gekozen burgemeester reduceren tot een soort waarnemer van de vorige burgemeester. Bovendien zou het feit dat een nieuw gekozen burgemeester wordt geconfronteerd met zittende wethouders die zich niet hebben geconformeerd aan het programma waarop de burgemeester is gekozen, een bron kunnen zijn voor mogelijke conflicten.

Deze regeling is opgenomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De Wv bepleitte een dergelijke voorziening ook al in haar advies.

Collegevorming is niet aan de orde als bij de tussentijdse verkiezingen geen kandidaat wordt gekozen. Ook indien de gekozen kandidaat niet tot het ambt wordt toegelaten, wordt het college niet demissionair. Evenmin bestaat aanleiding voor nieuwe collegevorming als door de commissaris van de Koning een waarnemer wordt benoemd. In die gevallen blijft het college gewoon aan.

Om te bevorderen dat de collegevorming met voortvarendheid ter hand wordt genomen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de demissionaire periode van de zittende wethouders, zowel na reguliere verkiezingen als na tussentijdse burgemeesterverkiezingen, na uiterlijk zes weken eindigt. Mocht de formatie na ommekomst van die periode onverhoopt nog niet zijn afgerond, dan treedt de burgemeester op als college totdat een nieuw college is aangetreden.

Het regelen van deze maximumperiode wordt door de VNG en Wv als onnodig betuttelend bestempeld maar door anderen, zoals de commissarissen van de Koningin, als zeer wenselijk. Een aantal organisaties spreekt zich niet expliciet voor of tegen deze regeling uit, zoals de VvG, terwijl het NGB en de Wv in algemene zin gekant zijn tegen het formateurschap van de burgemeester.

Wij zijn van mening dat het introduceren van deze regeling wenselijk is, omdat daarvan een krachtige stimulans uitgaat om de formatieonderhandelingen met voortvarendheid uit te voeren en de demissionaire periode van het zittende college zo kort mogelijk te doen zijn. Het limiteren van de demissionaire periode van de zittende wethouders vormt naar onze inschatting een effectieve aansporing voor alle daarbij betrokken partijen om de collegeonderhandelingen resultaatgericht te voeren. De burgemeester geeft leiding aan het formatieproces. Met dit proces kan pas begonnen worden nadat de ambtstermijn van de burgemeester is aangevangen. Derhalve is in het wetsvoorstel verkiezing burgemeester bepaald dat bij reguliere verkiezingen de zittingstermijn van de raad een week later afloopt dan thans het geval is, te weten op de donderdag in de periode van 24 tot en met 30 maart of, in een schrikkeljaar, met ingang van de donderdag in de periode van 23 tot en met 29 maart. Op dat tijdstip kan na een tweede ronde bij de verkiezing van de burgemeester de nieuwe burgemeester aantreden en kan de ambtstermijn van de zittende burgemeester eindigen.

Benoeming en ontslag wethouders

Voor zijn positionering als lokaal regeringsleider is voorts van belang dat de gekozen burgemeester een herkenbare, formeel verankerde invloed krijgt op de keuze van de wethouders. De maximale invloed die de burgemeester (uitgaande van de uiteindelijke benoeming door de raad) kan worden gegeven is een recht van voordracht, hetgeen in deze specifieke

situatie inhoudt dat de raad de voorgedragen kandidaat benoemt ofwel de voordracht terugstuurt, indien de raad de voorgedragen kandidaat niet wenst te benoemen. De raad kan dus niet los van de voordracht een eigen kandidaat benoemen. Een zwakkere vorm van invloed op de benoeming van de wethouders zou een recht van aanbeveling zijn, dat de raad wél de ruimte laat om buiten de aanbeveling om te gaan. Een recht van voordracht verdient echter de voorkeur, omdat de noodzaak tot politieke samenwerking tussen de burgemeester en de gemeenteraad daaruit ondubbelzinnig naar voren komt. Enerzijds lijkt de vrijheid van de raad beperkt, anderzijds kan de burgemeester niet zonder politieke schade een de raad onwelgevallige kandidaat voordragen. In de praktijk zal de burgemeester met de bij de collegevorming betrokken fracties overleggen over de voor te dragen kandidaten. Het college moet immers kunnen steunen op een meerderheid in de raad.

De Rob heeft zich in zijn adviezen over de Hoofdlijnennotitie en over de concept wetsvoorstellen (in meerderheid) op het standpunt gesteld dat een – door hem als «gesloten» aangemerkt – voordrachtsrecht van de raad bij de benoeming van de wethouders «op gespannen voet staat, zo niet in strijd is met artikel 125, eerste lid, Grondwet». De Rob meent dat dit het geval is omdat de zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad materieel zodanig wordt ingeperkt dat de raad nu niet meer vrij is zijn eigen wethouders te benoemen. Een recht van voordracht impliceert overeenstemming tussen raad en burgemeester over de wethouderskandidaten, hetgeen naar het oordeel van de Rob een onwenselijke inbreuk op een vrije uitoefening van een zelfstandige raadsbevoegdheid betekent.

Met de Rob zijn wij van mening dat de bevoegdheid om de wethouders te benoemen een bevoegdheid is die de raad toebehoort en dat dit samenhangt met het gegeven dat de raad grondwettelijk het hoogste orgaan van de gemeente is. Naar onze mening staat het de wetgever echter vrij om met instandhouding van het benoemingsrecht van de raad de voorbereidingsprocedure naar eigen inzicht vorm te geven, mits de raad de vrijheid behoudt om niet tot benoeming over te gaan van de kandidaat die uit die voorbereidingsprocedure naar voren komt. Dat de wetgever die vrijheid toekomt is te meer aannemelijk omdat het benoemingsrecht van de raad niet als zodanig in de Grondwet is vastgelegd. Wij wijzen overigens op de discussie die is gevoerd met betrekking tot de vormgeving van de invloed van de raad bij de benoeming van de burgemeester in relatie tot artikel 131 Grondwet waarin het benoemingsrecht van de Kroon is verankerd. De huidige Gemeentewet voorziet in het uitbrengen van een tweevoudige aanbeveling van de raad voor de burgemeestersbenoeming, waaraan de minister bij het doen van zijn voordracht aan de Kroon wettelijk gebonden is. Artikel 61 van de Gemeentewet bepaalt dat de minister bij het doen van zijn voordracht voor benoeming aan de Kroon in beginsel de aanbeveling volgt, met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. De strekking van de afwijkingsbevoegdheid is dat de minister onder omstandigheden niet de eerst aanbevolen kandidaat maar de als tweede geplaatste voordraagt dan wel de aanbeveling negeert en de raad een nieuwe aanbeveling vraagt. De Gemeentewet kent derhalve thans een aanbevelingsrecht van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester met een «gesloten» karakter. De minister is enerzijds gebonden aan de aanbeveling maar behoudt anderzijds de vrijheid om deze niet te volgen. De kern van zijn grondwettelijk gewaarborgde bevoegdheid is dat hij de vrijheid behoudt om kandidaten die hij niet benoembaar acht, niet voor benoeming voor te dragen. Wij menen dat in de onderhavige situatie sprake is van een in zekere mate vergelijkbare figuur die derhalve op dezelfde gronden als constitutioneel aanvaardbaar kan worden aangemerkt. De raad kan de voordracht van de burgemeester naast zich neerleggen, totdat de burge-

meester een voordracht doet die de raad wil honoreren. Dat deze figuur die materieel dezelfde is in de ene verhouding een aanbeveling is en in de andere verhouding een voordracht, hangt samen met het feit dat de Kroon en de raad onvergelykbare grootheden zijn. Beslissend is dat het bestuursorgaan dat materieel over de benoeming beslist – de minister bij de burgemeestersbenoeming respectievelijk de gemeenteraad bij de benoeming van wethouders – de vrijheid behoudt voorgestelde kandidaten af te wijzen.

Met betrekking tot het ontslag is eveneens voorzien in een recht van voordracht van de burgemeester. De situatie bij ontslag is echter in zoverre anders dat de raad bij vertrouwensverlies ook zonder voorafgaande voordracht van de burgemeester tot ontslag zal kunnen besluiten. Gelet op de directe verantwoordingsrelatie tussen raad en wethouders is het van belang dat de uitoefening van de ontslagbevoegdheid niet afhankelijk wordt gemaakt van de bereidheid van de burgemeester een voordracht tot ontslag te doen.

Portefeuilleverdeling

Als uitvloeisel van de leidende rol van de burgemeester bij de collegievorming en zijn invloed op de benoeming van de wethouders wordt de burgemeester ook verantwoordelijk voor de portefeuilleverdeling. Als hij daartoe aanleiding ziet, kan de burgemeester tussentijds wijzigingen in die verdeling aanbrengen. Hij zal daarover verantwoording moeten afleggen aan de raad. De voordracht van wethouders bij de raad beperkt zich derhalve tot de benoeming als wethouder en ziet niet op de portefeuilleverdeling.

Eenheid van het collegebeleid

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur is in de Gemeentewet (artikel 53a, eerste lid) vastgelegd dat de burgemeester de eenheid van het collegebeleid bevordert. Het tweede en derde lid geven de burgemeester als instrumenten om die verantwoordelijkheid invulling te geven de bevoegdheid onderwerpen aan de agenda van het college toe te voegen, alsmede de bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voor te leggen. Deze gemeentewettelijke regeling heeft voor de beoogde positie van de gekozen burgemeester bepaald een te bescheiden opzet. De burgemeester dient voluit verantwoordelijk te zijn voor de eenheid van het collegebeleid. Deze verantwoordelijkheid dient daarom een centrale plaats te krijgen, die recht doet aan het feit dat de hiervoor genoemde elementen – het (in)formateurschap van de burgemeester, diens voordrachtsrecht bij de benoeming van wethouders en zijn rol bij de portefeuilleverdeling – reeds in hoge mate constituerend zijn voor de verhoudingen in een zittend college.

Door de sterkere positie van de burgemeester binnen het college zullen de wethouders meer dan thans te maken krijgen met een burgemeester die hen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid aanspreekt op de wijze waarop zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. De burgemeester zal met de hem ten dienste staande bevoegdheden – zoals de zeggenschap over het ambtelijk apparaat – verkokering in het beleid en de organisatie effectief kunnen aanpakken en daarmee de eenheid van het collegebeleid daadwerkelijk gestalte kunnen geven. Een belangrijke nieuwe bevoegdheid die daartoe aan de burgemeester zal worden toegekend, is die tot het vaststellen van de agenda voor de collegevergaderingen.

De taak van de burgemeester, toe te zien op de eenheid van het collegebeleid, beperkt zich niet tot de vergaderingen van het college, maar strekt

zich ook daarbuiten uit. Mede gelet op zijn bevoegdheid om een wethouder bij de raad voor te dragen voor ontslag, kan de burgemeester een sturende rol vervullen in het college. Zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid is als resultante daarvan vastgelegd in het voorgestelde artikel 169b.

De bevoegdheden ten aanzien van procedure rondom de collegevergaderingen worden aangevuld. Het reglement van orde van het college wordt thans door het college zelf vastgesteld (artikel 52). In de nieuwe situatie zal dit zo blijven, maar daaraan zal worden toegevoegd dat dit op voorstel van de burgemeester gebeurt. De inbreng van de wethouders blijft hierbij echter gewaarborgd doordat de vaststelling nog steeds door het college plaatsvindt.

Daarnaast wordt een volwaardige agenderingsbevoegdheid van de burgemeester voorgesteld, omdat dit past bij zijn positie als lokaal regeringsleider. Evenals op nationaal niveau de minister-president dit doet bij vergaderingen van de ministerraad zal de burgemeester op plaatselijk niveau de agenda voor de vergaderingen van het college vaststellen. Hij behoudt uiteraard de bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voor te leggen.

In het huidige eerste lid van artikel 53 is bepaald dat de burgemeester de dag en plaats en het tijdstip van de vergaderingen van het college vaststelt, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald. In de nieuwe situatie zal de burgemeester dag en plaats van de vergaderingen vaststelt overeenkomstig de daarover in het reglement van orde voor de collegevergaderingen gestelde bepalingen.

Ambtelijk apparaat

Een belangrijk aspect dat bij de verzwaring van de positie van de burgemeester onder ogen is gezien, is zijn relatie met het ambtelijk apparaat. Zeggenschap en gezag over het ambtelijk apparaat zijn factoren die van wezenlijk belang zijn voor de verhoudingen tussen de bestuursorganen en voor de positie en functie van de gekozen burgemeester in het bijzonder. De burgemeester moet, met zijn eigen kiezersmandaat, in de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen een sturende, coördinerende en afstemmende rol kunnen vervullen. In het huidige gemeentelijk bestuursstelsel is de burgemeester daartoe nog teveel afhankelijk van zijn informele gezag. In de nieuwe verhoudingen krijgt de burgemeester een wettelijk verankerde betrokkenheid ten opzichte van het personeel en de ambtelijke organisatie.

De gekozen burgemeester behoort dan ook degene te zijn die regels kan stellen over de ambtelijke organisatie om zo nodig de ambtelijke organisatie beter in te richten ten dienste van de beleidsinhoudelijke doelstellingen.

De Rob constateert dat de burgemeester daarmee een zeer stevige greep op en een sturende rol ten aanzien van de ambtelijke organisatie krijgt. De VNG, de Rob en de Kiesraad vrezen voor een mogelijke politisering van het ambtelijk apparaat. Het NGB en de VGS pleiten in het verlengde daarvan voor (het handhaven van de) collegiale verantwoordelijkheden ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Het kabinet heeft geen aanwijzingen waaruit zou blijken dat gevreesd moet worden voor politisering van het ambtelijke apparaat. Om in de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen een sturende, coördinerende en afstemmende rol te kunnen vervullen, is vereist dat de burgemeester de zeggenschap heeft over de ambtelijke organisatie. De adviezen hebben daarom niet geleid tot aanpassing op dit punt.

Positie gemeentesecretaris

In de voorstellen wordt gekozen voor het behoud van de bevoegdheid van het college de gemeentesecretaris te benoemen. Nieuw, in vergelijking tot de huidige Gemeentewet, is dat de burgemeester een voordracht doet tot benoeming van de secretaris. Ook een eventueel ontslag wordt op voordracht van de burgemeester door het college verleend. In vergelijking met de beoogde aanstellingswijze van de overige ambtenaren behoudt het college met betrekking tot de benoeming van de gemeentesecretaris een zware rol. Dit verschil wordt gerechtvaardigd door de bijzondere positie die de secretaris inneemt in de gemeentelijke organisatie.

Op deze wijze worden verschillende overwegingen ten aanzien van de inrichting van de procedures voor benoeming, schorsing en ontslag op een evenwichtige wijze samengebracht. In de eerste plaats wordt door middel van het voordrachtsrecht van de burgemeester recht gedaan aan de overweging dat de gekozen burgemeester, die als bevoegd gezag optreedt van de ambtelijke organisatie, ook een zware stem toekomt bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van de gemeentesecretaris, de hoogste ambtenaar op gemeentelijk niveau die ambtelijk leiding geeft aan de bedrijfsvoering en aan de ambtelijke organisatie. In de tweede plaats vormt de benoemingsbevoegdheid van het college de vertaling van de overweging dat de functies van de secretaris ten behoeve van het college en zijn commissies een sterke betrokkenheid rechtvaardigt van het college bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van de gemeentesecretaris. In de derde plaats waarborgt de voorgestelde procedure een hechte verankering van de positie van de secretaris als continue factor binnen het gemeentebestuur. Met de nu voorgestelde procedure hebben wij tegemoet willen komen aan verschillende adviezen, die de vrees tot uitdrukking brachten dat de burgemeester een al te dominante rol zou krijgen in de procedures van benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris.

Naar verwachting zal met de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester de rol van de gemeentesecretaris als bewaker van de eenheid in de uitvoering van de taken van het ambtelijk apparaat worden versterkt. Waar in de bestaande situatie de gemeentesecretaris slechts een formele of een procedurele rol zou vervullen tussen vakwethouders en sectorhoofden van de ambtelijke organisatie, zal met het gezag van de burgemeester over de ambtelijke organisatie de gemeentesecretaris in voorkomende gevallen als verlengstuk van de burgemeester kunnen optreden voor wat betreft de integrerende en afstemmende rol van laatstgenoemde. Het gezag van de burgemeester over het ambtelijk apparaat onderstreept het belang van een goede samenwerking tussen burgemeester en secretaris, met behoud van de bestaande rolverdeling tussen burgemeester als coördinator van het politieke proces enerzijds en gemeentesecretaris als manager van de ambtelijke organisatie anderzijds. Tegelijkertijd behoudt de gemeentesecretaris zijn taken en bevoegdheden (op grond van artikel 103 Gemeentewet) ten dienste van het college van burgemeester en wethouders en de door hen ingestelde commissies.

De VGS adviseert een wettelijke verankering van enerzijds deze politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de ambtelijke organisatie en anderzijds de ambtelijke verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris voor de bedrijfsvoering en de aansturing van de ambtelijke organisatie. Deze algemene duiding van de positie van de gemeentesecretaris tussen de burgemeester en het ambtelijk apparaat vloeit reeds voort uit de grondslagen van het gemeentelijk bestuursstelsel en is onomstreden. Een wettelijke omschrijving daarvan naast hetgeen in artikel 103 reeds is vastgelegd achten we daarom niet nodig. Afhankelijk van de wijze van inrichting van de gemeentelijke organisatie kan de positie van de gemeentesecretaris nader worden geduid in gemeentelijke regels.

Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving

De gekozen burgemeester zal de huidige wettelijke taken, die thans door de benoemde burgemeester worden vervuld, blijven behartigen. De toedeling van deze wettelijke taken heeft geen directe relatie met de aanstellingswijze van de burgemeester, zodat geen aanleiding bestaat hierin verandering aan te brengen.

Een groot deel van de taken van de burgemeester ligt op het terrein van de openbare orde en veiligheid. De invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester brengt in deze situatie ten principale geen verandering¹. De noodzaak om, vanwege de vereiste doortastendheid en snelheid, bevoegdheden in deze sfeer toe te kennen aan een eenhoofdig bestuursorgaan, verandert immers niet door een andere aanstellingswijze van dit bestuursorgaan. Het gezag van de burgemeester over de politie in verband met de handhaving van de openbare orde staat dan ook niet ter discussie.

De burgemeester blijft daarom belast met de handhaving van de openbare orde, houdt het opperbevel bij brand en ongevallen en blijft belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden. Daarnaast kan hij, met het oog op de openbare orde, woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen of erven sluiten. Ook kan hij in bepaalde gevallen noodbevelen geven of noodverordeningen uitvaardigen. Ook blijven de burgemeesters van de grootste gemeenten in de politieregio's beheerder van de regionale politiekorpsen. Daarbij zijn overigens gewezen op de voornemens van het kabinet, neergelegd in de brief van 26 september 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 26 200 VII, nr. 4), om de beheersverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn verhouding met de korpsbeheerders te versterken. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is in de zomer ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 703, nr. 2). Voorts blijft de burgemeester op basis van bijzondere wetten belast met een groot aantal specifieke taken die te maken hebben met de handhaving van de openbare orde, zoals de gedwongen opname van psychiatrische patiënten.

In enkele gevallen eist de Gemeentewet dat het optreden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en veiligheid gebaseerd is op een gemeentelijke verordening. Dit betreft het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden en het bestuurlijk ophouden van groepen personen. In deze procedure wordt geen verandering voorgesteld, mede omdat deze nodig is om te voldoen aan de eisen van artikel 5 EVRM (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde, Kamerstukken II 1998/99, 26 735, nr. 3).

¹ Onderzoek naar buitenlandse bestuursstelsels heeft overigens ook uitgewezen dat de rol van de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid geen verband houdt met de aanstellingswijze van de burgemeester. Zie «Buitenlandse burgemeesters bekeken – II; openbare orde, veiligheid en politie», A. Cachet e.a., Rotterdam 2002.

² «Bevoegdheden van de burgemeester; over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden», M.A.D.W. de Jong en F.C.M.A. Michiels, Utrecht, maart 2004.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door wetenschappers van de Universiteit Utrecht onderzoek verricht naar de specifieke bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot openbare orde en veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving.² De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn dat buiten de Gemeentewet de burgemeester in enkele tientallen wetten en algemene maatregelen van bestuur bevoegdheden heeft op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Het gaat dan om openbare orde en veiligheid in de meest ruime zin van het woord. Buiten het terrein van openbare orde en veiligheid heeft de burgemeester overigens weinig eigen bevoegdheden ter handhaving van wet- en regelgeving; het betreft alleen bevoegdheden met betrekking tot landinrichting, herstelwerkzaamheden in en recon-

structie van gebieden. Het overgrote deel van de onderzochte bevoegdheden is bedoeld voor uitzonderlijke of bijzondere omstandigheden. Veel bevoegdheden, ook voor normale omstandigheden, zijn ingrijpend van aard. Bij deze ingrijpende bevoegdheden is veelal voorzien in een vorm van toezicht of anderszins een bestuurlijke inbedding. Slechts in enkele gevallen ontbreekt een specifiek toezicht, maar dit betreft gevallen, dan wel regelgeving, die in het verlengde ligt van de reguliere gemeentewettelijke bevoegdheden. Daarvoor geldt de reguliere verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Gelet op de onderzoeksresultaten is een aanpassing van bijzondere wet- of regelgeving gericht op een sterker toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester, of een nog verdergaande bestuurlijke inbedding daarvan, dan ook niet noodzakelijk. Het IPO bepleit een scherpere monitoring door de commissarissen van de Koning op de uitoefening door de burgemeester van diens taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, zoals hierboven omschreven. Daartoe geven de onderzoeksresultaten echter geen aanleiding.

Wel moet worden vastgesteld, mede op basis van het verrichte onderzoek, dat bevoegdheden ter handhaving van bijzondere wettelijke voorschriften – ook waar deze veiligheidsaspecten betreffen of daaraan raken – in het algemeen collegebevoegdheden zijn. In de praktijk blijkt evenwel dat bij bijvoorbeeld (de mogelijkheid of dreiging van) wanordelijkheden of calamiteiten veel van de burgemeester wordt verwacht. In deze situaties komt het immers doorgaans aan op snel en doortastend handelen en is het vaak de burgemeester die daarop wordt aangesproken. Om recht te doen aan de verantwoordelijkheden en spilfunctie van de burgemeester op het brede terrein van openbare orde en veiligheid, voorziet dit wetsvoorstel erin dat de zorg voor een integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en inzake de openbare veiligheid bij de burgemeester wordt belegd. De VNG constateert dat de huidige informele regiefunctie van de burgemeester daarmee wettelijk wordt verankerd. Naar ons oordeel is gezien het feit dat een aantal specifieke bevoegdheden – met name op het terrein van openbare orde en veiligheid – reeds exclusief bij de burgemeester berust, deze ook het meest aangewezen bestuursorgaan om toe te zien op een integraal gemeentelijk beleid inzake handhaving en openbare veiligheid.

Deze algemene zorgplicht van de burgemeester laat onverlet de verantwoordelijkheid van het college voor bepaalde onderdelen van het handavings- of veiligheidsbeleid. De voorgestelde bepaling brengt immers geen verandering aan in de toedeling van bevoegdheden op grond van bijzondere wet- en regelgeving aan het college van burgemeester en wethouders. Evenmin worden wijzigingen aangebracht in de verdeling van bevoegdheden op grond van artikel 125 van de Gemeentewet tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van wet- en regelgeving. De VNG vraagt zich af hoe deze taak van de burgemeester zich verhoudt tot de bevoegdheid van het college van 125, tweede lid, tot de toepassing van bestuursdwang. Het voorgestelde artikel strekt ertoe de samenhang in het beleid te waarborgen en de burgemeester binnen het college dienaangaande een wettelijk verankerde regierol te verschaffen. De Rob plaatst desalniettemin vraagtekens bij de meerwaarde van een introductie van de expliciete verantwoordelijkheid van de burgemeester terzake in relatie tot onder meer de eenheid van het collegebeleid. Daarover dient te worden opgemerkt dat in het verlengde van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid, een expliciete zorgplicht van de burgemeester voor een integraal gemeentelijk handavingsbeleid en een beleid ten aanzien van de openbare veiligheid gewenst is, zoals onder meer is gebleken naar aanleiding

van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam. De voorgestelde bepaling voorziet in die behoefte.

Andere taken en bevoegdheden van de burgemeester

In de Hoofdlijnennotitie is toegezegd dat alle eigen taken en bevoegdheden van de burgemeester zouden worden doorgelicht. Naar aanleiding van deze doorlichting is er reden gebleken om op één terrein een aanpassing voor te stellen. Dit betreft de rol van de burgemeester bij lokale verkiezingen. Het komt ons als onwenselijk voor de burgemeester, die zelf als kandidaat bij de verkiezingen betrokken kan zijn, nog langer in de hoedanigheid van voorzitter van het hoofdstembureau te belasten bepaalde taken in de verkiezingsprocedure. Deze wijziging van de Kieswet is in het voorstel voor de Wet verkiezing burgemeester opgenomen en daar verder toegelicht. In deze wijziging van de Gemeentewet is daarop aangesloten door in artikel 68 de incompatibiliteit van het vervullen van het burgemeestersambt met het zijn van een lid van het hoofdstembureau bij burgemeesters- en gemeenteraadsverkiezingen te regelen. Voor een overzicht van de andere taken van de burgemeester in het verkiezingsproces zij verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel verkiezing burgemeester.

HOOFDSTUK 3 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE GEMEENTELIJKE ORGANEN

De hiervoor geschetste positiebepaling van de rechtstreeks gekozen burgemeester en de daarbij behorende bevoegdheden raakt, zoals eerder gesteld, de verhoudingen in het gemeentelijk bestuur in al zijn onderdelen. In het bovenstaande zijn de veranderingen geschetst vanuit het perspectief van de gekozen burgemeester. Hieronder worden de wijzigingen gezien vanuit de positie van de raad en vanuit de positie van het college respectievelijk de wethouders.

3.1 Het college

In het vorige hoofdstuk is de verhouding van de burgemeester ten opzichte van het college reeds uitgebreid aan de orde geweest gezien vanuit de positie van de burgemeester ten opzichte van de wethouders. In deze paragraaf wordt de spiegelbeeldige positie aan de orde gesteld. De wethouders zijn door hun vertrouwensrelatie jegens de raad en hun politieke binding aan de fracties die het college steunen, voor hun functies afhankelijk van de raad. Tegelijkertijd zijn zij aangewezen op een goede samenwerking binnen het college. Door de sterkere positie van de burgemeester binnen het college zullen de wethouders immers meer dan thans te maken krijgen met een burgemeester die hen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid aanspreekt op de wijze waarop zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. Dat moge uit het gezichtspunt van de individuele wethouder minder wenselijk lijken, positief moet worden beoordeeld dat aldus de collegialiteit van het bestuur wordt benadrukt en bevorderd. De burgemeester zal met de hem ten dienste staande bevoegdheden verkokering in het beleid en de organisatie effectief kunnen aanpakken en daarmee de eenheid van het collegebeleid daadwerkelijk gestalte kunnen geven. Ook zal op deze wijze de band tussen wethouder en kiezer van een nieuwe grondslag worden voorzien, waar sinds de dualisering – zeker waar het de wethouder betreft die niet tevens als raadslid was gekozen – die band was doorsneden.

3.2 De raad

Leidend voor de positie van de raad is het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad. Dat hoofdschap wordt met de invoering van de gekozen burgemeester gehandhaafd, omdat het hoofdschap van de raad – in de zin van eindverantwoordelijkheid van de raad – voor het kabinet van wezenlijke betekenis is.

De gemeenteraad krijgt in de nieuwe verhoudingen te maken met een college waaraan de burgemeester, anders dan thans, politiek leiding geeft en waarin hij de eenheid van het collegebeleid dient te bewaken. Dat leiderschap vindt zijn basis in zijn eigen kiezersmandaat, dat hem legitimeert op te treden als (in)formateur van het college en wethouders bij de raad voor te dragen voor benoeming. Deze politiek duidelijker geprofileerde rol van de burgemeester vraagt de raad op te treden als «counter-vailing power». Een sterke burgemeester vraagt een sterke en alerte raad. De burgemeester is de raad ten volle verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur. Datzelfde geldt voor de wethouders, met dien verstande dat zij wegens vertrouwensverlies zonder meer kunnen worden ontslagen door de raad, terwijl dit bij de burgemeester niet zonder meer mogelijk is. Reden hiervoor is dat de burgemeester een eigen electoraal mandaat heeft, dat alleen in bijzondere omstandigheden door de raad opzij gezet zal kunnen worden. Voor een beschrijving van de procedure die dan gevolgd moet worden, zij verwezen naar hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

Het bovenstaande betekent dat het college om te kunnen besturen het vertrouwen van (een meerderheid van) de raad nodig heeft. Dat vertrouwen komt in laatste instantie tot uitdrukking in de bereidheid van de raad om na de totstandkoming van het collegeprogramma de door de burgemeester voorgedragen kandidaten tot wethouders te benoemen, respectievelijk tijdens de zittingsperiode van het college zijn vertrouwen in de wethouders te handhaven. Ontbreekt dat vertrouwen, dan zal net als in de huidige verhoudingen politiek overleg noodzakelijk zijn totdat een nieuwe basis voor samenwerking tussen de burgemeester en (een meerderheid in) de raad is gevonden. Deze noodzaak tot samenwerking, gevoegd bij het gegeven dat het college afhankelijk is van de medewerking van de raad als het gaat om de beschikbaarstelling van middelen (in de ruimste zin des woords) en de mogelijkheid voor de raad om bij een onwerkbaar verhouding tussen burgemeester en de raad met gekwalificeerde meerderheid te ontslaan, betekenen dat de positie van de raad in de machtsbalans met het college uiteindelijk doorslaggevend is. Wij zijn verheugd dat de VNG in haar advies over de wetsvoorstellen expliciet concludeert dat met de conflictenregeling het hoofdschap van de raad is geborgd. In combinatie met het gegeven dat de gemeenteraad in formele zin over alle bevoegdheden beschikt die hij als lokale volksvertegenwoordiging nodig heeft om zijn controlerende en kaderstellende rol op een goede wijze invulling te kunnen geven, zijn wij van mening dat voor een aantasting van de positie van de raad binnen de gemeente niet behoeft te worden gevreesd.

3.3 Raadsvoorzitterschap

In gedualiseerde verhoudingen waarin de posities van college en raad gescheiden zijn om het verschil in rollen en functies te markeren – het college bestuurt, de raad stelt kaders en controleert – kan het raadsvoorzitterschap van de burgemeester ter discussie komen. Of dat gebeurt, hangt evenwel samen met de mate waarin de dualisering is doorgevoerd. In het gematigd dualistische model dat met de Wet dualisering gemeentebestuur tot stand is gebracht, is de voortzetting van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester geen punt van discussie geweest. Bij de huidige graad van gedualiseerde verhoudingen levert het raadsvoorzitter-

schap van de burgemeester namelijk geen grote problemen op. Het raadsvoorzitterschap accentueert onverminderd de integrerende rol van de burgemeester in het gemeentebestuur. Het meer politieke profiel van de rechtstreeks gekozen burgemeester – dat overigens primair tot uitdrukking komt in de verhoudingen binnen het college – vraagt echter wel een grotere distantie van de burgemeester bij het vervullen van het raadsvoorzitterschap. De noodzaak van een constructieve samenwerking met de raad is een belangrijke aansporing voor deze distantie. Wij zien dan ook geen aanleiding om het raadsvoorzitterschap van de (gekozen) burgemeester ter discussie te stellen.

Reeds uit de op de Hoofdlijnennotitie en de wetsvoorstellen gegeven reacties bleek dat over het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester verschillend wordt gedacht. Aan de ene kant is er de opvatting van de VNG, het NGB en de VGS dat de gekozen burgemeester geen raadsvoorzitter kan blijven omdat er een te grote spanning met zijn positie als collegevoorzitter optreedt. Daartegenover staat de opvatting van de Rob dat de gekozen burgemeester – althans in het eigenstandige model van de Rob dat grote gelijkenis vertoont met het kabinetsmodel – raadsvoorzitter dient te blijven. De Rob legt aan die opvatting argumenten ten grondslag die ook in de Hoofdlijnennotitie zijn gebruikt voor de voortzetting van het raadsvoorzitterschap: de (beperkte) mate van dualisering van de gemeentewettelijke verhoudingen en de accentuering van de integrerende rol van de burgemeester. Ook de Rob wijst er op dat de vervulling van het raadsvoorzitterschap een grotere distantie van een gekozen burgemeester vergt, en dat de noodzaak tot samenwerking een belangrijke aansporing zal zijn om een grotere onafhankelijkheid en distantie bij de vervulling van het raadsvoorzitterschap te betrachten. De commissarissen van de Koning nemen in hun reactie een tussenpositie in. Zij pleiten ervoor dat na de invoering van de gekozen burgemeester een tweede stap wordt gezet, die verdergaande ruimte geeft aan een evenwichtige en voldragen verhouding in bevoegdheden en invloed tussen de gemeenteraad als belangrijkste bestuursorgaan van de gemeente en de burgemeester als boegbeeld van het lokaal bestuur. Een grondwetswijziging, die onder andere zou moeten strekken tot ontkoppeling van het burgemeestersambt van het raadsvoorzitterschap, zou daartoe te zijner tijd plaats moeten vinden.

Duidelijk is dat het continueren van het raadsvoorzitterschap een zaak is die verschillend wordt gewogen. In dat verband zouden wij nog op de volgende aspecten willen wijzen. Allereerst blijkt de parallel met de positie van het nationale parlement op de achtergrond vaak een rol te spelen. Die parallel gaat echter slechts gedeeltelijk op. Een vergelijking tussen het centrale en decentrale bestuursmodel die verder gaat dan het voorzitterschap van het vertegenwoordigend orgaan, laat zien dat er grote verschillen zijn in positie tussen gemeenteraad en Tweede Kamer en dat deze juist een indicatie vormen voor het handhaven van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Zo heeft de Tweede Kamer, anders dan de gemeenteraad, een zeer omvangrijke medewetgevende taak. De wetgevende bevoegdheid van de raad is weliswaar exclusiever – blijkens artikel 127 Grondwet stelt de raad de verordeningen vast – maar die taak is tevens veel minder omvattend en ook veel minder gepolitiseerd. De regelgeving die op gemeentelijk niveau wordt vastgesteld is in hoofdzaak medebewindswetgeving. Verder is een belangrijk verschil dat de gemeenteraad ook een bestuurstaak heeft, die sinds de dualisering van het gemeentebestuur weliswaar minder omvangrijk is geworden, maar – ook na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden – zal blijven bestaan en tot uitdrukking komt in een aantal belangrijke besluitvormende bevoegdheden. Tot de bestuurstaak van de raad behoort ook het autonome bestuur, waarvoor de bevoegdheid

grondwettelijk aan de raad toekomt. De Tweede Kamer daarentegen heeft in het geheel geen bestuurlijke bevoegdheden. De spreiding van de lokale bestuurstaak over het college én de raad is naar onze mening een zwaarwegend argument ten gunste van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Daarmee wordt de eenheid en samenhang in de gemeentelijke bestuursvoering gediend. De zorg daarvoor is van oudsher aan de burgemeester toevertrouwd. Voorts zij in dit verband opgemerkt dat deze andere lokale verhoudingen ook praktische implicaties hebben voor de werkwijze en het functioneren van de raad. De raad vergadert minder frequent en de raadsleden kunnen het raadswerk in deeltijd naast hun maatschappelijke hoofdfunctie verrichten. Deze duidelijk andere constellatie op lokaal niveau brengt mee dat enerzijds de verbindende rol van de burgemeester van betekenis blijft en anderzijds een uit de raad voortkomende voorzitter niet zonder meer een goed alternatief oplevert.

Wij wijzen in dit verband op de situatie in een aantal Duitse deelstaten. Zowel in de zogenaamde Süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg) als in het bestuursmodel van Noordrijn-Westfalen – in beide modellen is sprake van een sterke burgemeester – combineert de burgemeester deze functie met het voorzitterschap van de gemeenteraad.¹ Dit alles overziende menen we dat er goede argumenten zijn om het raadsvoorzitterschap van de (gekozen) burgemeester te handhaven.

De bespreking van de Hoofdlijnennotitie met de Tweede Kamer is voor de regering niettemin aanleiding geweest toe te zeggen dat een wijziging van de Grondwet zal worden voorbereid om het raadsvoorzitterschap en het burgemeesterschap te ontkoppelen. Verwezen zij naar de brief van ondergetekenden van 29 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 10, p. 3). Hoewel de regering van mening is dat continuering van het raadsvoorzitterschap van de (gekozen) burgemeester een werkbaar model oplevert, acht zij een grondwetsherziening op dit punt zinvol, omdat de discussie over het raadsvoorzitterschap dan zonder grondwettelijke lading kan worden gevoerd. Bovendien wordt daarmee de ruimte geschapen om op passende wijze te reageren, indien de praktijkervaringen na de invoering van de gekozen burgemeester de wenselijkheid van ontkoppeling zouden indiceren.

Blijkens de adviezen uitgebracht naar aanleiding van het concept wetsvoorstel wordt de toezegging van het kabinet om een grondwetsherziening in gang te zetten breed verwelkomd.

3.4 Voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente

Gemeenten kunnen deelgemeenten instellen. Aan deze deelgemeenten kunnen bij verordening vrij ruim bevoegdheden worden opgedragen. Ook de bevoegdheden van de burgemeester kunnen worden overgedragen aan de voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, maar hier geldt een belangrijke beperking: bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid kunnen niet worden overgedragen. Nu de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gewijzigd, doet de vraag zich voor of de aanstellingswijze van de voorzitter van het dagelijks bestuur van de deelraad, die belast kan worden met bevoegdheden van de burgemeester, ook dient te worden aangepast. Het deelraadsbestuur is (formeel) geheel onderworpen aan de ruimte die de centrale gemeente het deelraadsbestuur biedt (bevoegdhedenoverdracht en toezicht). De positie van de voorzitter van het dagelijks bestuur (de stadsdeelvoorzitter) is thans niet zozeer vergelijkbaar met die van de burgemeester, maar meer met die van een lokale wethouder. Bovendien zijn de bevoegdheden van het deelraadsbestuur per definitie minder omvangrijk dan die van de centrale gemeente.

De direct gekozen stadsdeelvoorzitter zou slechts kunnen worden inge-

¹ Zie ook: «Direct gekozen burgemeesters in Duitsland», H. van der Kolk e.a, p. 33–34.

voerd onder gelijktijdige versterking van zijn bevoegdheden op basis van Gemeentewet of verordening, overeenkomstig de bevoegdheden van de gekozen burgemeester. Dit veronderstelt ook een statusincongruentie op deelgemeentelijk niveau, die er echter niet lijkt te zijn. Belangrijker is echter dat gelet op de vergaande toezichtsrelatie tussen centrale stad en deelgemeentebestuur de stadsdeelvoorzitter onvoldoende mogelijkheden zou hebben in betrekkelijke zelfstandigheid als «deelgemeentelijk regeringsleider» op te treden. Alles overziende achten wij het dan ook onwenselijk om de structuur van het deelgemeentelijk niveau (formeel is een deelgemeente een gemeentelijke commissie) als sequeel van de invoering van de gekozen burgemeester op de schop te nemen.

HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE BESTUURSLAGEN

4.1 Inleiding

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn de betrekkingen tussen de verschillende bestuurslagen van groot belang. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester haalt een element uit deze onderlinge betrekkingen weg, namelijk de benoeming door de Kroon. De burgemeester wordt daarmee in sterkere mate dan nu tot een functionaris van de gemeente zelf, waardoor zijn lokale gerichtheid zal toenemen.

Hierbij past wel de kanttekening dat de invloed van de Kroon in de huidige benoemingsprocedure van de benoemde burgemeester sinds de invoering van het aanbevelingsrecht van de raad sterk is beperkt. De aanbeveling van de raad wordt immers in beginsel gevolgd, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Desgewenst kan de raad voorafgaand aan het vaststellen van zijn aanbeveling een raadplegend referendum organiseren. De lokale invloed op de benoeming van burgemeesters is substantieel.

In dit verband wijst het IPO erop dat de gekozen burgemeester veel meer lokaal georiënteerd zal zijn, en zich minder op bovenlokale belangen zal richten. De veranderingen die nu in één onderdeel van het stelsel – de gemeenten – worden aangebracht werken – aldus het IPO – door in andere elementen van het bestuurlijk stelsel, die nader dienen te worden toegelicht. Daarbij wijst het IPO op consequenties met betrekking tot toezicht, relatie met het dualisme, en op de gevolgen voor bovenlokale belangen.

Uiteraard staat de gekozen burgemeester in relatie tot andere bestuurslagen. De invoering van de gekozen burgemeester leidt echter niet tot de noodzaak wijzigingen van principiële aard aan te brengen in het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De taken van de gemeentelijke bestuurslaag en de verhoudingen tussen de bestuurslagen veranderen in essentie niet als gevolg van de invoering van de gekozen burgemeester. De omstandigheid dat de bevoegdheden en de invloed van de burgemeester op lokaal niveau groter worden, betekent in algemene zin niet dat een scherper toezichtsregime op de bestuurslaag gemeente of op de burgemeester noodzakelijk zou zijn. Een andere opvatting – die wij niet huldigen – zou betekenen dat de gekozen burgemeester minder of onvoldoende in staat zou worden geacht (wettelijke) taken uit te voeren dan de benoemde burgemeester, dan wel dat bestaande instrumenten van bestuurlijk toezicht en politieke controle zouden tekortschieten.

De omstandigheid dat taken op het gebied van de openbare orde en veiligheid bij de gekozen burgemeester belegd blijven brengt mee dat

afstemming met andere bestuurslagen nodig is. Maar dat geldt ook voor vele andere gemeentelijke beleidsterreinen. De invoering van de gekozen burgemeester betekent niet dat afstemming of samenwerking met andere gemeenten en andere bestuurslagen minder aan de orde zou zijn. Het IPO merkt terecht op dat de huidige benoemde burgemeester zich tevens richt op bovenlokale belangen. Voor de gekozen burgemeester zal dat echter evenzeer gelden. Naar aanleiding van een daartoe strekkende opmerking van het IPO merken wij op dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor intergemeentelijke samenwerking reeds in artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet is vastgelegd.

4.2 Kroon

De consequenties van de directe verkiezing van de burgemeester voor de rol van de Kroon zijn het duidelijkst. Door de directe verkiezing valt de Kroon als benoemende instantie weg.

De bevoegdheid van de burgemeester om besluiten die naar zijn oordeel voor schorsing/vernietiging in aanmerking komen te melden aan de minister die het aangaat zal gehandhaafd blijven. De burgemeester oefent deze bevoegdheid immers uit in zijn rol als kwaliteitsbewaker van de gemeentelijke praktijk. Op het lokale niveau dient een voorziening te bestaan om te bewerkstelligen dat besluiten die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang terug te kunnen draaien, overigens met inachtneming van de terughoudendheid die op dit vlak door de Kroon wordt gehanteerd. Binnen het gemeentelijke bestel is de burgemeester de functionaris die hiervoor het meest in aanmerking komt. Als de burgemeester daartoe overgaat, heeft dat tot gevolg dat het desbetreffende besluit gedurende enige tijd niet uitgevoerd mag worden, totdat duidelijk is of de Kroon tot schorsing of vernietiging overgaat. Verwezen zij naar hetgeen is geregeld in artikel 273 van de Gemeentewet.

De VvG heeft ervoor gepleit ook de raad de bevoegdheid toe te kennen gemeentelijke besluiten die naar zijn oordeel voor schorsing/vernietiging in aanmerking komen te melden aan de minister die het aangaat. Wij zijn er geen voorstander van de raad hier een soortgelijke bevoegdheid toe te kennen als de burgemeester. De raad heeft voldoende politieke controlemiddelen jegens het college en de burgemeester. Het is niet gewenst dat de bevoegdheid van de Kroon tot schorsing en vernietiging, die primair de juridische kwaliteit en rechtmatigheid van besluiten betreft, «ingezet» kan worden als politiek controlemiddel van de raad (met als rechtsgevolg dat besluiten die de raad onder de aandacht van de minister brengt in ieder geval tijdelijk niet uitgevoerd mogen worden).

4.3 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geen rol meer in de benoemingsprocedure met de introductie van de rechtstreekse verkiezing. De minister heeft wel een vangnetfunctie bij het integriteitsontslag, waarbij de raad het voortouw heeft. In § 6.4 wordt nader op dit ontslag ingegaan.

4.4 Commissaris van de Koning

De commissaris van de Koning speelt een belangrijke rol in de huidige benoemingsprocedure. Als gevolg van de rechtstreekse verkiezing valt die rol uiteraard weg. In plaats hiervan komt een aantal nieuwe taken.

De gezamenlijke commissarissen van de Koningin staan in hun advies positief ten opzichte van de taken die zij in de nieuwe situatie krijgen.

Volgens verschillende andere van de adviserende instanties kan de rol van de commissaris van de Koning daarentegen op een aantal punten worden gereduceerd en kunnen enkele van zijn voorgestelde taken bijvoorbeeld aan de raad of aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden toebedeeld. Uit de motivering van de adviezen op deze punten kan worden opgemaakt dat hieraan mede de veronderstelling ten grondslag ligt dat de bestaande taken van de commissaris van de Koning min of meer uit overwegingen van traditie zijn overgenomen. Dit is echter niet het geval, hetgeen reeds blijkt uit het feit dat de commissaris van de Koning ook nieuwe taken krijgt. Door de nieuwe positionering van de burgemeester ontstaat een grotere behoefte aan een rol voor een onafhankelijke bestuurlijke partij, met name in geval van conflicten met de raad. Met deze rol kan de raad dus niet zelf worden belast en de minister staat te ver af van de gemeentelijke praktijk om hem bijvoorbeeld in alle aan de orde zijnde gevallen een rol als adviseur of bemiddelaar te laten vervullen. Vanwege de kortere afstand tot de gemeentelijke bestuurspraktijk alsmede vanwege zijn specifieke kennis en ervaring is de commissaris van de Koning daarom bij uitstek het aangewezen orgaan om een dergelijke rol op zich te nemen.

Als provinciaal orgaan krijgt de commissaris van de Koning in het kader van de Wet verkiezing burgemeester de taak, de geloofsbrieven van de tot het ambt van burgemeester gekozenen te onderzoeken. In enkele gevallen – waarin sprake is van een toetsing van omstandigheden die ook in het geloofsbrievenonderzoek aan de orde zijn – verleent de commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid van provinciaal orgaan zelf ontslag aan de burgemeester. Hij zal als provinciaal orgaan zelfstandig kunnen besluiten tot ontslag van de burgemeester indien deze niet langer voldoet aan de vereisten voor het burgemeestersambt, of hij met het burgemeesterschap onverenigbare betrekkingen vervult dan wel op eigen verzoek van de burgemeester. De commissaris van de Koning krijgt als provinciaal orgaan tevens de bevoegdheid, de burgemeester onder bepaalde voorwaarden ontslag te verlenen in geval van langdurige ziekte.

Ook voorziet de commissaris van de Koning in de waarneming van het burgemeestersambt bij schorsing of ontstentenis van de burgemeester. Hij moet in dat geval – tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten – de raad horen. Eveneens blijven de beëdiging van burgemeesters alsmede het verlenen van ontheffing voor het verrichten van de in artikel 15 omschreven verboden handelingen berusten bij de commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid van provinciaal orgaan.

Anders dan thans zal de commissaris van de Koning geen toestemming meer behoeven te geven voor een afwezigheid van de burgemeester voor langer dan zes weken; dit is voortaan een zaak van de gemeente zelf.

In de nieuwe situatie zal een belangrijke taak van de commissaris van de Koning zich gaan concentreren rond het ontslag. Het zal voortaan de raad zijn die – met een gekwalificeerde meerderheid – het ontslagbesluit zal nemen in geval van een onwerkbaar verhouding met de raad of bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het ambt. De commissaris van de Koning vervult in deze procedure vooral een rapporterende rol ten behoeve van raad, burgemeester en minister. Deze wettelijke taak biedt de commissaris een aanknopingspunt om te bezien of bemiddeling in het gerezen conflict mogelijk is. De periode die hij nodig heeft om te rapporteren krijgt aldus tevens het karakter van afkoelingsperiode. In het bijzondere geval dat de minister zelf tot ontslag van de burgemeester om redenen van integriteit overgaat, kan de commissaris van de Koning eveneens een rapporterende rol vervullen.

De commissaris van de Koning kan de burgemeester onder bepaalde voorwaarden schorsen hangende een ontslagprocedure door de raad.

In het kader van de ontslagprocedure door de raad of door de minister alsmede in het kader van zijn schorsingsbevoegdheid zal de commissaris van de Koning als rijksorgaan optreden volgens de Ambtsinstructie commissaris van de Koning. Het belang dat de commissaris van de Koning in deze gevallen behartigt – de continuïteit van het lokale bestuur – is namelijk van bovenprovinciale aard. Vanwege de mogelijke verwevenheid van ontslaggronden en -procedures is het wenselijk dat hij in het kader van elk van beide ontslagprocedures – ongeacht of deze uitmondt in ontslag door de raad dan wel door de minister – steeds optreedt als rijksorgaan. Omdat een schorsing van de burgemeester in het kader van een ontslagprocedure door de raad nauw samenhangt met de rol van de commissaris van de Koning in deze procedure, treedt de commissaris van de Koning bij uitoefening van zijn schorsingsbevoegdheid eveneens op als rijksorgaan.

HOOFDSTUK 5 DE GEKOZEN BURGEMEESTER ALS FUNCTIONARIS

5.1 Vereisten voor het burgemeesterschap

Voor het burgemeesterschap worden drie eisen gesteld: de kandidaat-burgemeester moet Nederlander zijn, hij mag niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en hij dient de leeftijd van 18 jaren bereikt te hebben. De wijze waarop deze vereisten worden getoetst, wordt beschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester. Het Nederlanderschap is een eis die ook nu al geldt voor de benoemde burgemeester. Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PbEG L 368) biedt de mogelijkheid voor de verkiezing van de burgemeester het passief kiesrecht te beperken tot Nederlanders. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Achtergrond hiervan is dat de burgemeester belast is met de uitoefening van openbaar gezag en uitgerust is met enkele bijzondere en ingrijpende bevoegdheden, mede op het terrein van openbare orde en veiligheid. De eis van het Nederlanderschap geldt op de dag van de kandidaatstelling. Het is van belang dat bij de kiezers in een zo vroeg mogelijk stadium van het verkiezingsproces duidelijk is of iemand voldoet aan de vereisten die aan het ambt zijn gesteld. Onduidelijkheid hierover zou er immers toe kunnen leiden dat er een risico bestaat dat verkiezingen opnieuw moeten worden georganiseerd. Het leeftijds criterium sluit aan bij de algemene vereisten van het kiesrecht. Er zijn geen zwaarwegende belangen die aanleiding geven een minimumleeftijd te hanteren die hoger is dan 18 jaar.

Wat betreft het vereiste dat een kandidaat niet mag zijn ontzet uit het kiesrecht, dient te worden opgemerkt dat het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid biedt om als bijkomende maatregel bij een veroordeling wegens een daartoe bij wet aangewezen delict, waarbij bovendien ten minste een jaar gevangenisstraf is opgelegd, iemand uit het kiesrecht te ontzetten. Deze bijkomende maatregel beperkt zich tot op heden begrijpelijkerwijs tot het kiesrecht met betrekking tot algemeen vertegenwoordigende organen. In het voorstel voor de Wet verkiezing burgemeester wordt voorzien in de aanpassing van het Wetboek van Strafrecht om ontzetting uit het kiesrecht mede betrekking te laten hebben op verkiezingen voor het ambt van burgemeester. Overigens dient opgemerkt te worden dat van de mogelijkheid tot oplegging van deze bijkomende maatregel slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt.

In het voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester is naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen op dit punt het verbod kandidaat te zijn voor

zowel de raad als de burgemeestersverkiezing geschrapt. De adviezen op dit punt waarschuwen voor een verkleining van het rekruteringsbereik. Voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar § 4 van de memorie van toelichting bij dat voorstel.

In dit voorstel wordt de lijst van met het burgemeestersambt onverenigbare betrekkingen, de zogenaamde incompatibiliteiten, verder uitgebreid. Onverenigbaar met het ambt van burgemeester is het zijn van burgemeester in een andere gemeente en het zijn van lid van een hoofdstembureau. Het laatstgenoemde is aan het slot van § 2.2 onder «andere taken en bevoegdheden van de burgemeester» al aan de orde geweest.

5.2 Integriteit

Politieke ambtsdragers dienen van onbesproken gedrag te zijn. De onkreukbaarheid van politieke ambtsdragers is essentieel. Voor een goede en succesvolle vervulling van de bestuurlijke taken is het van belang dat politieke ambtsdragers over voldoende gezag beschikken om beslissingen te nemen en uit te voeren. Voor gezag is integriteit een noodzakelijke voorwaarde. Voor de gekozen burgemeester geldt dit in bijzondere mate. De democratische verkiezing van de burgemeester laat onverlet dat eisen worden gesteld aan de integriteit van de persoon die het ambt zal vervullen. Gezien de aard van de functie en de aan het ambt verbonden verantwoordelijkheden moet voorzien worden in een toetsing van de integriteit van de kandidaat-burgemeester.

Hier ligt in eerste instantie een zware verantwoordelijkheid voor kandidaat-burgemeesters zelf en voor politieke partijen die met de rekrutering van kandidaat-burgemeesters belast zijn. De kiezer speelt hier uit de aard der zaak een belangrijke rol: hij is in de gelegenheid aspecten rond de integriteit van de kandidaten in zijn keuze te laten meewegen.

Voor de huidige benoemde burgemeesters gelden verschillende vereisten voor het waarborgen van zijn integriteit. De bestaande benoemingsprocedure bevat een beoordeling van de integriteit van kandidaten. Daarnaast bevat de Gemeentewet bepalingen omtrent nevenfuncties, onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen en gedragscodes. Het belang van integriteit bij een gekozen burgemeester zal alleen maar groter worden. De bestuurlijke positie van de burgemeester wordt immers verstevigd. Bij een gekozen burgemeester kan een onderscheid gemaakt worden tussen integriteitseisen die aan de orde komen in het kader van de procedure van kandidaatstelling en integriteitseisen die gelden gedurende de ambtsvervulling. Zo zal een nieuw aangetreden burgemeester op grond van het derde lid van artikel 67 al zijn nevenfuncties openbaar moeten maken die hij niet uit hoofde van zijn ambt vervult.

Diverse adviesorganen en belangenorganisaties hebben zich uitgesproken over de in het conceptwetsvoorstel opgenomen regeling over de integriteitseisen die aan een burgemeesterskandidaat worden gesteld. In zijn advies constateert de Rob met instemming, dat een concrete invulling wordt gegeven aan de vereisten voor de kandidaatstelling en toetsing van de integriteit van kandidaten die goed aansluit bij zijn eerdere advies en een goede basis vormt voor verdere invulling. Ook de Kiesraad constateert in zijn advies dat de integriteitstoets in het kader van de kandidaatstelling in lijn is met zijn advies inzake de Hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester. De VNG stelt met tevredenheid vast, dat in de voorstellen sprake is van de door haar bepleite integriteitstoets voor de kandidaatstelling van de burgemeester. Daarbij achten de commissarissen van de Koningin het gehele stelsel van integriteitseisen en overige voorwaarden voor verkiesbaarheid van burgemeesterskandidaten een belangrijke aanvulling ten opzichte van de Hoofdlijnennotitie.

Integriteitseisen bij kandidaatstelling

In artikel 4.7 van het wetsvoorstel verkiezing burgemeester zijn twee integriteitseisen opgenomen, waar de kandidaat aan moet voldoen. Deze voorwaarden hangen nauw samen met de aard van het burgemeestersambt en met de bijzondere aspecten van de verkiezingsprocedure. Uit de aard van het passief kiesrecht vloeit voort dat slechts op grond van objectiveerbare criteria kan worden getoetst of een inbreuk op dat recht gerechtvaardigd is. Een compleet integriteitsonderzoek zou in dit opzicht een te verstrekkende inbreuk kunnen vormen, omdat in dat geval ook aspecten die onvoldoende objectiveerbaar zijn, in de beoordeling zouden worden betrokken.

Gezien het voorgaande is het bij de kandidaatstelling van de burgemeester van belang een onderscheid te maken tussen de objectief vast te stellen strafrechtelijke gegevens en de meer subjectief gekleurde gegevens inzake de integriteit. In het wetsvoorstel is voor wat betreft de eerste categorie als vereiste een op de functie toegesneden verklaring omtrent het gedrag opgenomen. De kiezers behoren erop te kunnen vertrouwen dat gekozen burgemeesters geen (ernstig) justitieel verleden hebben. Voor wat betreft de tweede categorie, de subjectieve gegevens, wordt de kandidaat gevraagd een eigen integriteitsverklaring af te leggen.

Verklaring omtrent het gedrag

Op grond van de nieuwe Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt de Verklaring omtrent het gedrag afgegeven door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag. Voor het al dan niet verlenen van een dergelijke verklaring worden algemene registers (de onder de rechter zijnde zaken, alternatieve afdoeningen als transacties, septs) en strafregisters (louter veroordelingen) geraadpleegd. Een dergelijk systeem werkt met «screeningsprofielen». Dat wil zeggen dat de soort gegevens die bij de afgifte van de verklaring wordt betrokken, afhankelijk is van en gerelateerd is aan de aard van de functie. Voor een taxichauffeur gelden bijvoorbeeld andere criteria dan voor een onderwijzer. Het document van de verklaring bevat geen informatie over de inhoud van de gebruikte gegevens. Of de verklaring wordt afgegeven óf hij wordt geweigerd. Een verklaring omtrent het gedrag wordt geweigerd, indien een strafbaar feit is vermeld, dat indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.

Ten aanzien van de gekozen burgemeester zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke gegevens worden betrokken bij het onderzoek voor de afgifte van de verklaring. Het onderzoek zal zich richten op eenduidig en objectief vast te stellen strafrechtelijke gegevens.

Integriteitsverklaring

De Kiesraad heeft in reactie op de Hoofdlijnennotitie voorgesteld om de kandidaat te verplichten een (model)verklaring omtrent zijn integriteit te laten overleggen. Ministers en staatssecretarissen tekenen ook voor de aanvaarding van hun ambt een verklaring inzake de integriteit. Deze verklaring ziet onder meer op nevenfuncties en financiële belangen en op de geheimhoudingsplicht, maar ook op de eerder genoemde subjectieve gegevens inzake de integriteit. Het afleggen van een dergelijke verklaring betekent dat het belang van integriteit expliciet onder de aandacht wordt gebracht. Voorgesteld wordt een verklaring inzake de integriteit tevens voor te schrijven voor de gekozen burgemeester. In artikel 4.7, derde lid, onderdeel b, van het voorstel van Wet verkiezing burgemeester is neergelegd, dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden over de integriteitsverklaring. In het vierde lid is bepaald

dat voor de verklaring bij ministeriële regeling een model wordt vastgesteld. Bezien zal worden wat de precieze inhoud van de verklaring moet zijn.

Ontslag van de burgemeester

Uit bovenstaande blijkt dat voor de kandidaatstelling tot burgemeester gedegen integriteitseisen gesteld worden. Deze eisen zien alleen op de kandidaatstelling. Het zal echter niet zo zijn dat de positie van de gekozen burgemeester eenmaal gekozen geheel onaantastbaar is. De gekozen burgemeester zal uit zijn ambt gezet kunnen worden wegens gebleken problemen op het vlak van integriteit.

De burgemeester kan door de raad ontslagen worden bij schendingen van de integriteit. Deze kan ook betrekking hebben op het valselijk afleggen van de eigen verklaring omtrent integriteit bij de kandidaatstelling. Als sprake is van een integriteitsbreuk en de raad desondanks niet besluit tot ontslag, kan de minister in bijzondere omstandigheden overgaan tot ontslag van de burgemeester. In § 6.4 wordt hier nader op in gegaan.

5.3 Waarneming van het burgemeestersambt

De gekozen burgemeester voorziet zelf in zijn waarneming bij afwezigheid. Artikel 77 bevat de reguliere waarnemingsregeling in geval van verhindering van de burgemeester. De burgemeester wijst zelf de wethouder aan die het ambt waarneemt. Een lid van de raad vervangt hem in zijn rol van raadsvoorzitter.

Wat het raadsvoorzitterschap betreft, geldt als uitgangspunt dat dat wordt waargenomen door het langstzittende lid van de raad, of – als dat er meer zijn – door de oudste in leeftijd van hen. Het staat de raad vrij om in afwijking van deze regeling een ander raadslid met de waarneming te belasten. Het tweede lid voorziet in een regeling voor de waarneming van het ambt voor het geval geen toepassing kan worden gegeven aan de eerste volzin van het eerste lid van artikel 77 wegens verhindering of ontstentenis van alle wethouders. In navolging van het advies van de VNG is voor deze regeling aansluiting gezocht bij de regeling voor de waarneming van het raadsvoorzitterschap van het eerste lid.

De waarneming van artikel 77 betreft gevallen waarin de in functie zijnde burgemeester verhinderd is, bijvoorbeeld bij kortstondige ziekte of vakantie. In dat geval kan de burgemeester zijn waarnemer nog aanwijzingen geven.

Artikel 78 heeft betrekking op situaties dat er geen burgemeester in functie is, en om die reden in het ambt voorzien dient te worden. Dit kan het geval zijn na ontslag of overlijden van de burgemeester. Deze situaties zijn samengevat onder de term «ontstentenis». Ook bij schorsing is niet langer een burgemeester in functie. De situaties die kunnen leiden tot ontslag van de burgemeester zijn geregeld in de artikelen 62, 63 en 63c. Het antwoord op de vraag of er in deze gevallen tussentijdse verkiezingen gehouden zullen worden hangt af van de lengte van de resterende ambts-termijn. Verwezen zij naar artikel 61a.

Wanneer een gekozen burgemeester nog niet beëdigd is op de dag van samenkomst van de raad in nieuwe samenstelling kan hij het ambt niet uitoefenen. Ook deze situatie valt onder het begrip «ontstentenis». Daarnaast vallen ook de gevallen, bedoeld in artikel 9.2 van het wetsvoorstel verkiezing burgemeester, waarbij een verkiezing niet heeft geresulteerd in de verkiezing van een kandidaat of de toelating van een gekozene, onder het begrip ontstentenis.

Tenslotte is er de mogelijkheid dat er geen burgemeester is, omdat deze geschorst is.

De commissaris van de Koning is in al deze gevallen verplicht in de waarneming van het ambt te voorzien, hetzij voor de tijdspanne tot aan de volgende reguliere ambtsperiode, hetzij als interim-voorziening totdat op basis van de tussentijdse verkiezingen in de vervulling van het ambt is voorzien. De Wv heeft opgemerkt deze bevoegdheid van de commissaris als onwenselijk te beschouwen, en stelt voor de benoeming van een waarnemer in deze gevallen over te laten aan de raad. Naar ons oordeel is de situatie waarin er geen burgemeester (meer) is wezenlijk anders dan de situatie waarin de burgemeester tijdelijk niet aanwezig is. In het tweede geval ligt vervanging op een door de burgemeester zelf bepaalde wijze in de rede. In het eerste geval dient er een interim-burgemeester te worden gevonden. Dit is een taak die niet op lokaal niveau zou moeten worden belegd. Overigens geldt zowel ten aanzien van een gekozen burgemeester als ten aanzien van de benoemde waarnemer dat deze op steun van de raad moet kunnen rekenen. Derhalve is in de procedure van benoeming van een waarnemer voorzien in betrokkenheid van de raad.

Wanneer de commissaris van de Koning in de waarneming dient te voorzien zal hij derhalve de raad horen. Verwacht mag worden dat de commissaris een waarnemer zal benoemen die op het vertrouwen in de raad zal kunnen rekenen. In een zeer uitzonderlijk geval kan horen achterwege blijven. Gedacht moet dan worden aan de situatie waarin er spoed is geboden bij het voorzien in de waarneming. De commissaris van de Koning kan overigens besluiten tot de aanwijzing van een andere waarnemer dan degene die de voorkeur van de raad geniet.

Nu artikel 77 niet langer van toepassing is bij ontstentenis van de burgemeester, kan de krachtens artikel 77 aangewezen waarnemer niet als waarnemend burgemeester worden beschouwd. Dat betekent dat bij ontstentenis of schorsing van de burgemeester er geen burgemeester in functie zou zijn, totdat de commissaris van de Koning krachtens artikel 78, eerste lid, een waarnemer heeft benoemd. Denkbaar is immers dat na het intreden van de ontstentenis van de burgemeester enige tijd verstrijkt, voordat de commissaris kan overgaan tot de benoeming van de waarnemer. Een probleem kan dan ontstaan als de bevoegdheden van de burgemeester moeten worden uitgeoefend, terwijl de commissaris nog geen waarnemend burgemeester heeft benoemd. Te denken valt bijvoorbeeld aan het treffen van maatregelen op het terrein van de openbare orde. Voor die gevallen wordt voorgesteld aan artikel 78 een nieuw tweede lid toe te voegen, op grond waarvan het college in de waarneming kan voorzien, totdat de commissaris een waarnemer heeft benoemd. In dat geval bekleedt, net als bij de waarneming op grond van artikel 77, het langstzittende lid van de raad het voorzitterschap van de raad, tenzij de raad een ander lid met het voorzitterschap belast.

De noodzaak tot waarneming is altijd gelegen in verhindering of ontstentenis van de burgemeester. Het samenstel van de artikelen 77 en 78 waarborgt dat in alle gevallen in waarneming van het burgemeestersambt voorzien kan worden.

Met betrekking tot ziekte van de burgemeester wijzen wij op het volgende. Ziekte valt in beginsel onder het begrip «verhindering» van artikel 77. Dat betekent dat ingeval van ziekte van de burgemeester de reguliere waarnemingsregeling van toepassing is. Bij langdurige ziekte van de burgemeester is een verderstreckende voorziening, inhoudende dat in het uiterste geval tot ontslag van de burgemeester kan worden overgegaan, op zijn plaats. In § 6.4 wordt dit nader toegelicht.

5.4 Rechtspositie

De inhoud van de bestaande rechtspositieregeling van de burgemeester is bepaald door de aard van de functie. Bij wijziging van de aanstellingswijze en positionering van de burgemeester binnen het lokale bestuur doet de vraag zich voor of de materiële rechtspositie aanpassing behoeft. De rechtspositie zal voorwaarden moeten scheppen voor de toegankelijkheid en de adequate uitoefening van de functie. De nieuw te treffen rechtspositieregeling zal op de politieke functie toegesneden moeten worden. Het ligt daarbij voor de hand dat de huidige op ambtenarenleest geschoeide regelingen vervangen worden door regelingen die passen bij politieke functies. Deze aanpassing zal gestalte krijgen in de vaststelling van een nieuw Rechtspositiebesluit burgemeesters.

In de notitie Rechtspositie van politieke ambtsdragers (Kamerstukken II 2002/03, 28 479, nr. 1) is het voorstel gedaan om te bezien welke groepen politieke ambtsdragers onder de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) dienen te worden gebracht. De Appa regelt het pensioen en de uitkering bij aftreden van politieke ambtsdragers. Momenteel is de Appa van toepassing op ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, leden van gedeputeerde staten en wethouders.

Met name voor burgemeesters is in genoemde notitie geconstateerd dat de op ambtelijke leest geschoeide rechtspositie niet langer past bij de ontwikkeling die het ambt in de afgelopen jaren heeft ondergaan. De introductie van de gekozen burgemeester versterkt deze ontwikkeling. Burgemeesters worden daarom ook in de Appa opgenomen. Immers de overgang van een benoemde naar een gekozen burgemeester betekent dat het ambt nog veel sterker dan thans reeds het geval is een politieke functie wordt, met de daaraan verbonden politieke risico's. Voor de verdere invulling van de materiële rechtspositie van burgemeesters, in samenhang te bezien met de rechtspositie van overige groepen politieke ambtsdragers, willen wij verwijzen naar de taakopdracht van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, de naar zijn voorzitter vernoemde «commissie Dijkstal». Deze commissie heeft op 13 april 2004 haar advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebracht. De commissie is van oordeel dat de rechtspositie van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers uniformering behoeft en ondersteunt in deze lijn de gedachte om het periodiekenstelsel voor burgemeesters af te schaffen en de burgemeesters, evenals de overige politieke ambtsdragers, op te nemen in de Appa. Met betrekking tot de Appa wordt door de commissie een versoering van de wachtgeldregeling en de introductie van een sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers voorgesteld. Het kabinet heeft een kabinetsstandpunt over het uitgebrachte advies aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7). In dat kabinetsstandpunt is reeds aangegeven dat het kabinet van oordeel is dat burgemeesters, net als commissarissen van de Koningin, onder de werking van de Appa moeten worden gebracht en dat de invoering van de gekozen burgemeester een goed tijdstip hiervoor zou zijn. Nu het uitgangspunt dat de burgemeester onder de werking van de Appa wordt gebracht los staat van de invoering van de gekozen burgemeester, ligt het in de rede dat burgemeesters in gemeenten die worden heringedeeld, en waar om die reden in 2006 geen raadsverkiezing en daarom ook geen verkiezing voor een burgemeester zal plaatsvinden, gelijktijdig met de gekozen burgemeesters onder de werking van de Appa zullen worden gebracht. De materiële rechtspositie van de burgemeester, die zoals gezegd op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gestalte zal krijgen, zal uit de aard der zaak aansluiten bij het kabinetsstandpunt.

Gevolg zal onder meer zijn dat er een uniforme wachtgeldregeling geldt, die is afgestemd op het karakter van een politiek ambt. De hoogte van het wachtgeld zal afhankelijk zijn van de tijd dat het ambt is uitgeoefend, maar niet van de aanleiding voor de beëindiging van de uitoefening. Dat betekent dat de discussies over een eventuele aanvullende ontslagvergoeding tot het verleden gaan behoren.

HOOFDSTUK 6 AANTREDEN EN ONTSLAG VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER

6.1 Inleiding

Alvorens de gekozen kandidaat de functie van burgemeester kan vervullen, dient hij de verkiezing aan te nemen, dient het geloofsbrievenonderzoek succesvol te zijn afgerond en dient hij de eed of belofte af te leggen. De vervulling van het ambt eindigt ten gevolge van nieuwe reguliere verkiezingen, overlijden van de burgemeester, ontslag van de burgemeester op eigen verzoek, of gedwongen ontslag. In dit hoofdstuk worden de voorwaarden voor aantreden van de burgemeester geschetst alsmede alle gevallen van onvrijwillig ontslag en de daarmee samenhangende schorsingsmogelijkheid. Daarnaast wordt ingegaan op de gevolgen van onvrijwillig ontslag voor de eerstvolgende tussentijdse verkiezingen.

6.2 Geloofsbrievenonderzoek

In het kader van een geloofsbrievenonderzoek wordt door de commissaris van de Koning onderzocht of de kandidaat die als winnaar uit de bus is gekomen inderdaad voldoet aan de formele vereisten voor het burgemeesterschap. Daarbij ligt het in de rede om wat de inhoud van het geloofsbrievenonderzoek betreft aan te sluiten bij de regeling in de Kieswet met betrekking tot de toelating van raadsleden. Daar wordt nagegaan of betrokkene aan de vereisten voldoet en geen onverenigbare betrekking vervult, en worden eventuele geschillen beslist welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen. Bij de burgemeestersverkiezing ligt de situatie in zoverre anders dat de vereisten voor het burgemeesterschap worden gecontroleerd door het hoofdstembureau bij de beoordeling van de geldigheid van de aanmelding als kandidaat. De controle door de commissaris heeft in dit geval dus een aanvullend karakter. Bij de toelating dient, indien na de kandidaatstelling discussie is ontstaan over de vraag of een kandidaat aan de vereisten voor het passief kiesrecht voldoet, alsnog de mogelijkheid te bestaan dat door de commissaris wordt vastgesteld of de gekozene aan die vereisten voldoet. De aanvankelijke tekst van het wetsvoorstel gaf op dit punt aanleiding tot kritiek van de Kiesraad, omdat daarin de indruk werd gewekt dat de commissaris opnieuw zou moeten doen wat reeds door het hoofdstembureau was gedaan. Dat is niet de bedoeling.

Daarnaast controleert de commissaris of betrokkene geen met die functie onverenigbare betrekkingen vervult. Ook beslist hij de eventuele geschillen die ten aanzien van het verloop van de verkiezing of de vereisten om gekozen te worden zijn gerezen.

Integriteitsaspecten maken geen deel uit van het geloofsbrievenonderzoek. Bij het onderzoek naar de geldigheid van de aanmeldingen als kandidaat heeft het hoofdstembureau al vastgesteld dat de gekozene als kandidaat een verklaring omtrent het gedrag en een eigen verklaring inzake zijn integriteit heeft overgelegd. Deze verklaringen zijn vereist om kandidaat te kunnen zijn.

Voor een verdere toelichting op het geloofsbrievenonderzoek zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet verkiezing burgemeester.

Diverse advies- en belangengroeperingen hebben kanttekeningen geplaatst bij de rol van de commissaris van de Koning. Zo pleit de NVVB voor een beperktere rol van de commissaris van de Koning in het verkiezingsproces, onder meer voor wat betreft het geloofsbrievenonderzoek. De VNG is van mening dat de raad het geloofsbrievenonderzoek zou kunnen verrichten. Ook de VvG is van mening dat het geloofsbrievenonderzoek aan de gemeente zelf kan worden overgelaten. De overweging om toch vast te houden aan het geloofsbrievenonderzoek door de commissaris van de Koning is gelegen in de zelfstandige positie van de burgemeester tegenover de raad. De Kiesraad heeft hier ook op gewezen. De omstandigheid dat er verschillen kunnen optreden in de beoordeling van de vraag of de (tegelijkertijd gehouden) raads- en burgemeestersverkiezingen regelmatig zijn verlopen doet daar niet aan af. De Kiesraad wees op dit aspect. Verwacht mag worden dat raad en commissaris met betrekking tot eventueel geconstateerde onregelmatigheden contact met elkaar zoeken alvorens formeel een oordeel uit te spreken.

6.3 Eedaflegging

Thans dienen alle gemeentelijke bestuurders in handen van de aangevozen autoriteit de eed of belofte (hierna: «de eed») af te leggen alvorens zij kunnen overgaan tot de uitoefening van het ambt. Raadsleden doen dat in de raadsvergadering in handen van de burgemeester. Voor wethouders geldt hetzelfde. Ook voor de gekozen burgemeester is het afleggen van de eed een voorwaarde voor het vervullen van de burgemeestersfunctie. Benoemde burgemeesters leggen op dit moment de eed af in handen van de commissaris van de Koning. Ook voor de gekozen burgemeester ligt het in de rede dat hij de eed aflegt in handen van de commissaris van de Koning als orgaan van de naasthogere bestuurslaag en niet in handen van enig gemeentelijk orgaan. Ook de gekozen burgemeester behoudt immers bovenlokale (regionale) verantwoordelijkheden, en moet «boven de partijen» kunnen staan.

Bovendien sluit de rol van de commissaris van de Koning bij de beëdiging goed aan bij de rol die de hem is toebedeeld bij het mogelijke ontslag van een gekozen burgemeester wegens het niet langer voldoen aan de vereisten voor verkiezing of het vervullen van een ongeoorloofde betrekking.

Ook de door de commissaris van de Koning benoemde waarnemer legt een eed af in handen van de commissaris.

6.4 Onvrijwillig ontslag

Conflictenregeling: ontslag wegens een onwerkbare verhouding

Het begrip conflictregeling verwijst naar de vraag of er voorzieningen dienen te worden getroffen om conflicten te beslechten tussen de executieve en het vertegenwoordigend orgaan. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan ontslag en ontbinding. Beide moeten uit een oogpunt van checks and balances in samenhang worden beschouwd, waarbij vanwege het grondwettelijk hoofdschap van de raad als randvoorwaarde geldt dat de positie van de raad uiteindelijk doorslaggevend is. Het gaat derhalve om de vraag of een ontslagbevoegdheid van de raad jegens de (gekozen) burgemeester wenselijk is in combinatie met een door hem uit te oefenen bevoegdheid de raad (tussentijds) te ontbinden. Ontslag van wethouders blijft, gelet op zijn benoemingsrecht, een bevoegdheid van de raad.

In de huidige verhoudingen kan de raad bij conflicten tussen de raad en de burgemeester aan de Kroon een aanbeveling tot ontslag doen. Dit aanbevelingsrecht is de pendant van het aanbevelingsrecht van de raad bij de benoeming. De formele ontslagbevoegdheid is in de huidige verhouding voorbehouden aan de Kroon. Met de komst van de gekozen burgemeester ontleent deze zijn aanstelling aan een verkiezing door de ingezetenen van de gemeente. In die constellatie past het minder goed dat de raad bij een conflict de burgemeester kan ontslaan, omdat de raad daarmee de electorale legitimatie van de burgemeester teniet zou doen. Een ontbindingsrecht in handen van de burgemeester kan dan evenmin aan de orde zijn omdat aldus de doorslaggevende positie van de raad in de lokale verhoudingen zou worden opgegeven. Hierbij is overigens ook sprake van een grondwettelijk beletsel. Artikel 129, vierde lid, van de Grondwet gaat immers uit van een vaste raadsperiode van vier jaren, waarbij voor wat betreft de bij de wet te bepalen uitzonderingen met name moet worden gedacht aan herindelingen. Dit impliceert dat een conflict niet ter oplossing aan de kiezers kan worden voorgelegd.

De op de Hoofdlijnennotitie uitgebrachte commentaren zijn aanleiding geweest om een wettelijke voorziening te treffen voor de onverhoopte situatie waarin wordt vastgesteld dat een onwerkbaar situatie is ontstaan tussen raad en burgemeester. De voorziening behelst mede dat de burgemeester door de raad kan worden ontslagen, bijvoorbeeld ten gevolge van een onmogelijkheid na een conflict een college te formeren dat het vertrouwen van een meerderheid van de raad geniet. De continuïteit van het gemeentelijke bestuur komt dan in het geding. Er is gekozen voor een zware regeling die zodanig van opzet is dat oneigenlijk gebruik wordt vermeden. Door in de procedure een gekwalificeerde meerderheid in de raad te vereisen wordt voorkomen dat «reguliere» politieke meningsverschillen met behulp van dit instrument kunnen worden beslecht. In de regeling is een rapporterende en bemiddelende rol toebedeeld aan de commissaris van de Koning. De regeling is derhalve zo opgezet dat zij uitsluitend een vangnet biedt in situaties waarin de oplossing van een impasse niet langs andere weg bereikt kan worden. De conflictenregeling wordt in de uitgebrachte adviezen veelal met instemming begroet, waarbij wordt overwogen dat de regeling in overeenstemming is met het hoofdschap van de raad.

Om tot uitdrukking te brengen dat de ontslagmogelijkheid wegens een onwerkbaar verhouding een ultimum remedium is en niet mag worden misbruikt om een burgemeester, wiens positie steunt op een mandaat van de kiezers, om politieke redenen het functioneren onmogelijk te maken, is er een zware ontslagprocedure voorgesteld. De raad moet tweemaal bij gekwalificeerde meerderheid (ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen) een besluit nemen, en dient tussentijds de commissaris van de Koning in te schakelen. De Rob en de VNG adviseren geen gekwalificeerde meerderheden voor te schrijven, maar de gewone meerderheidsregel te hanteren. Een overweging daarbij is dat een burgemeester die niet het vertrouwen geniet van de meerderheid van de raadsleden, toch kan aanblijven indien dit niet een tweederde meerderheid is. Deze adviezen worden niet overgenomen. De relatie tussen de burgemeester en de raad wordt niet primair beheerst door de vertrouwensregel. Het loslaten van de eis van gekwalificeerde meerderheden zou de positie van de rechtstreeks gekozen burgemeester ten opzichte van de raad ernstig verzwakken. De externe legitimatie van de burgemeester zou immers kunnen worden gesanctioneerd als ware het een interne legitimatie. Met de eis van gekwalificeerde meerderheden wordt tot uitdrukking gebracht dat het kiezersmandaat van de burgemeester niet lichtvaardig terzijde kan worden geschoven. Als het om gekwalificeerde meerderheden gaat is een

vereiste van tweederde in de Nederlandse verhoudingen gebruikelijk (zie bijvoorbeeld artikel 137 van de Grondwet).

De VNG merkt overigens op dat niet is geregeld wie de raadsvergadering voorziet waarin wordt besloten over een (mogelijk) ontslag van de burgemeester. De VNG stelt de vraag of de burgemeester dat zelf doet dan wel de waarnemend voorzitter. Wij zien geen aanleiding voor deze situatie een bijzondere wettelijke voorziening te treffen. Ook in de huidige bestuurspraktijk doen zich vergelijkbare situaties voor als de positie van de (benoemde) burgemeester onder vuur komt te liggen of als de raad overweegt om een aanbeveling tot ontslag vast te stellen. De voorgestelde conflictregeling leidt niet tot een wezenlijk andere situatie. Naar onze mening zal de praktijk ook in deze situatie zijn weg vinden en kan een wettelijke regeling achterwege blijven.

De vergaderingen waarin de raad over een voornemen tot ontslag en over een ontslag van een burgemeester beraadslaagt zijn openbaar. Het belang daarvan is in de adviezen benadrukt door de Rob, de VvG en het NGB. Het NGB merkt hierover op dat een dergelijke raadsvergadering juist in de volle openbaarheid dient te geschieden, zodat de burgemeester zich publiekelijk kan verantwoorden. De Rob geeft aan dat het debat over het ontslag van de burgemeester tot de belangrijkste debatten in de lokale democratie behoort en mitsdien openbaar behoort te zijn. Hoewel wij van mening zijn dat de beslotenheid van de eerste vergadering bijdraagt aan het voorkomen van een onomkeerbare escalatie in een gerezen conflict, zijn wij overtuigd door de adviezen dat openheid en openbaarheid dienen te prevaleren.

De commissaris van de Koning heeft de wettelijke taak verslag te doen van zijn bevindingen ten aanzien van de aanleiding voor het voornemen tot ontslag. Het verslag wordt gericht aan de raad, de burgemeester en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorafgaand aan het verslag zal de commissaris bij de betrokkenen informatie inwinnen, die enerzijds inzicht zal moeten bieden in de mate waarin de verhouding tussen burgemeester en raad onwerkbaar is, en anderzijds wellicht mogelijkheden biedt tot een oplossing van de achterliggende problemen te komen. De commissaris is zodoende in staat om als relatieve buitenstaander een inschatting van de ontstane situatie te geven. Dit oordeel zal de raad bij het daaropvolgende besluit tot het al dan niet verlenen van het ontslag dienen te betrekken. Overigens zal de wettelijke rol die de commissaris in deze procedure is toebedeeld, hem ook mogelijkheden bieden om voorafgaand aan het uitspreken van een voornemen tot ontslag door de raad, een bemiddelingspoging te doen. Vanzelfsprekend is het ook mogelijk een derde in te schakelen voor bemiddeling in een conflict. Dat kan in de periode waarin de raad nog geen voornemen tot ontslag heeft uitgesproken en er nog ruimere mogelijkheden kunnen zijn om de gerezen problemen op te lossen.

Wij verwachten dat de commissaris van de Koning, anders dan de VNG lijkt te vrezen, ernaar zal streven om zijn rapporterende en bemiddelende activiteit bij een ontslag door de raad zo spoedig mogelijk af te ronden. Hij zal veel gewicht hechten aan het algemene belang van de continuïteit van het gemeentelijk bestuur. Aan de andere kant kan het in sommige omstandigheden juist nodig zijn, iets meer tijd te nemen als er reële kansen voor bemiddeling zijn. Om die reden hebben wij geen aanleiding gevonden de suggestie van de VNG, de rol van de commissaris van de Koning in de tijd te beperken, te volgen. Een beperking in de tijd zou overigens willekeurig zijn en geen rekening houden met de grote verscheidenheid van denkbare situaties. Wel is het advies van de VNG aanleiding geweest om de woorden «zo spoedig mogelijk» toe te voegen en daarmee tot uitdrukking te brengen dat voortvarendheid geboden is.

Handelen of nalaten onverenigbaar met integere vervulling van het ambt
Bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het ambt, moet de burgemeester ontslagen kunnen worden. Integriteit is een breed begrip, dat verder strekt dan strafbare feiten. Integriteit kan in het geding zijn indien bijvoorbeeld sprake is van belangenverstrengeling of misbruik van overheidsmiddelen of -informatie.

Integriteit is niet slechts een factor van lokaal belang, maar gelet op de aard van de functie en de bevoegdheden van de burgemeester, tevens van bovenlokaal belang. Op voorhand zijn geen objectieveerbare gronden voor het integriteitsontslag aan te geven.

De voorgestelde bepaling (artikel 63, eerste lid, onder b) spreekt van handelen of nalaten van de burgemeester, dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het ambt. Een verdere wettelijke invulling van het begrip is niet mogelijk, alleen al omdat de opvattingen over de precieze invulling van dit begrip per gemeente en per tijdsgewricht kunnen verschillen. Gedacht kan worden aan frauduleuze transacties in verband met een plaatselijk infrastructureel project, het als vriendendienst aannemen van een verbouwing of andere gunsten.

De ontslaggrond ziet uitsluitend op gedragingen waardoor de integere ambtsuitoefening in het geding is. Gedragingen als privé-persoon vallen in beginsel niet onder deze bepaling. Bepaald immoreel of onzedelijk gedrag in de privé-sfeer kan uiteraard vragen doen rijzen over het aanzien een politieke ambtsdrager. Dergelijke gedragingen vormen als zodanig geen grond voor ontslag. Slechts indien de integere vervulling van het ambt door privé-gedragingen in het gedrang komt, kunnen zij grond vormen voor het in gang zetten van een ontslagprocedure. De procedure voor het ontslag is in het geval van integriteitsschending identiek aan de procedure wegens een onwerkbaar verhouding tussen de burgemeester en de raad.

De Rob en de Kiesraad zijn van oordeel dat deze ontslaggrond in de bestuurlijke praktijk onvoldoende is te onderscheiden van de ontslaggrond onwerkbaar verhouding. Hoewel in de bestuurlijke praktijk de ontslaggronden elkaar kunnen overlappen, bestaat er toch voldoende aanleiding het onderscheid te maken. In de eerste plaats zijn er verschillende rechtsgevolgen verbonden aan de te onderscheiden ontslaggronden. In geval van een ontslag om redenen van integriteit bestaat, anders dan bij een ontslag wegens een onwerkbaar verhouding, namelijk niet de mogelijkheid voor een burgemeester zich opnieuw kandidaat te stellen. Vanwege het verschil in rechtsgevolgen is ook het advies van de Kiesraad gevolgd om in de wet de verplichting voor de raad op te nemen de ontslaggrond te vermelden in het ontslagbesluit. In de tweede plaats is het onderscheid ook noodzakelijk om in geval van integriteitsschending een (eind)verantwoordelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te kunnen onderscheiden.

Ontslagbevoegdheid van de minister

De ontslagbevoegdheid legt een grote verantwoordelijkheid bij de raad. De raad komt primair de ontslagbevoegdheid toe. Gezien de aard van het ambt van de gekozen burgemeester is een aanvullende ontslagmogelijkheid voor de minister in geval van handelen of nalaten dat onverenigbaar is met een integere ambtsvervulling echter noodzakelijk. De integriteit van de gekozen burgemeester is van bovenlokaal belang. Integriteitsschendingen van deze functionaris raken het aanzien en het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin. Als sprake is van een ernstige integriteitsschending en de raad desondanks niet besluit tot ontslag van de burgemeester, kan de minister in bijzondere omstandigheden overgaan tot ontslag van de burgemeester. Een bijzondere omstandigheid is bijvoorbeeld een ernstige integriteitsschending die het gezag van de

burgemeester ten opzichte van de politie zodanig aantast, dat ingrijpen door de minister is vereist. Een andere bijzondere omstandigheid kan zijn dat de minister over niet-openbare informatie beschikt over activiteiten die onverenigbaar zijn met de vervulling van het ambt op grond waarvan uitsluitend de minister in staat is op te treden. De minister zal een eigen beoordeling moeten maken. In de motivering van de ontslagbeslissing zal uitdrukkelijk moeten worden aangegeven waarom tot het ontslag is besloten. Overigens zal de ministerraad moeten worden geraadpleegd alvorens de minister tot ontslag van een burgemeester overgaat. Een voorschrift van deze strekking zal te zijner tijd in het Reglement van Orde voor de Ministerraad worden opgenomen.

Ontslag wegens verlies vereisten voor het burgemeesterschap of incompatibiliteiten

In enkele welomschreven gevallen berust de ontslagbevoegdheid bij de commissaris van de Koning. Dat is het geval wanneer de burgemeester hierom verzoekt. Daarnaast in het geval onherroepelijk is komen vast te staan dat de burgemeester niet (meer) voldoet aan de eisen voor het burgemeesterschap, zoals neergelegd in artikel 61, tweede lid. Op de derde plaats verleent de commissaris van de Koning ontslag indien er sprake is van incompatibiliteiten in de zin van artikel 68.

Ontslag wegens ziekte

Ziekte valt in beginsel onder het begrip «verhinderend» van artikel 77. Dat betekent dat ingeval van kortdurende ziekte van de burgemeester de reguliere waarnemingsregeling van toepassing is. Nadere regeling is geboden van de situatie waarbij sprake is van langdurige ziekte van de burgemeester. Zonder nadere regelgeving zou ingeval van langdurige ziekte immers per definitie sprake zijn van een eveneens langdurige waarneming. Mogelijk bestaat deze waarneming uit een groot deel van de ambtsperiode. In het voorgestelde artikel 62, tweede lid, is neergelegd dat een burgemeester die drie maanden wegens ziekte niet in staat is zijn functie uit te oefenen en van wie blijkens een artsenverklaring niet aannemelijk is dat hij binnen zes maanden het werk kan hervatten, ontslagen kan worden. Deze ontslagbevoegdheid berust bij de commissaris van de Koning. Voordat de commissaris tot ontslag over kan gaan dient hij de gemeenteraad te horen. Duidelijk moge zijn dat aan het medisch oordeel van de arts een belangrijke betekenis in deze procedure toekomt. Echter, er wordt de commissaris een afwegingsbevoegdheid gegeven. Dat is ook de reden dat betrokkenheid van de raad – in tegenstelling tot bij de ontslaggronden van het eerste lid – voorgeschreven is. Er is uitdrukkelijk voor gekozen de commissaris hier een discretionaire bevoegdheid toe te kennen, zodat bij de vraag of uiteindelijk ontslag wordt verleend de concrete omstandigheden kunnen worden betrokken. Ook is er voorzien in de mogelijkheid dat de burgemeester om een second opinion kan verzoeken van een andere arts. De commissaris zal bij de vraag of hij daadwerkelijk tot ontslag overgaat de opvattingen van de raad terzake moeten laten meewegen. Duidelijk is dat een ontslag van de burgemeester wegens ziekte om een zorgvuldige, met waarborgen omklede procedure vraagt. De uitwerking daarvan zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Artikel 64b biedt daarvoor (mede) de grondslag.

Schorsing

In de aanloop naar een ontslagbesluit kan het wenselijk zijn een burgemeester te schorsen. Het huidige artikel 62 voorziet in schorsing. Dat artikel, dat ziet op de schorsing voorafgaande aan het ontslag bij koninklijk besluit is vanzelfsprekend niet meer passend na wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester. Derhalve is in de voorgestelde artikelen 63b en 63d voorzien in een mogelijkheid tot schorsing van de burgemeester door de commissaris van de Koning respectievelijk de

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de aanloop naar een ontslag door de raad respectievelijk een ontslag door deze minister.

De VNG bepleit om niet de commissaris van de Koning maar de gemeenteraad de bevoegdheid te geven om de burgemeester te schorsen gedurende een door de raad in gang gezette ontslagprocedure. Andere adviesorganisaties, zoals het NGB, de VGS, de VvG en het NVVB bepleiten in algemene zin de rol van de commissaris van de Koning in relatie tot de gekozen burgemeester te beperken of te schrappen. Voor een nadere toelichting op de rol die de commissaris in algemene zin heeft ten opzichte van de gekozen burgemeester zij verwezen naar § 4.4.

Naar aanleiding van de reacties moet worden benadrukt dat de rol van de commissaris in de conflict- en ontslagregelingen zeer wezenlijk is. De commissaris zal kunnen bemiddelen in een gerezen conflict tussen burgemeester en raad en kan in een voorkomend geval fungeren als voorpost van de minister voor de mogelijke activering van diens ontslagbevoegdheid bij integriteitsschending. De commissaris kan de schorsingsbevoegdheid toepassen, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven en een voortgezet functioneren van de burgemeester hangende de ontslagprocedure tot contraproductieve effecten zou leiden. De schorsingsbevoegdheid is in deze context bedoeld als instrument om slechts in die gevallen waarbij dat nodig mocht zijn, een conflict tussen raad en burgemeester niet verder te laten escaleren. Als instrument in handen van de raad zou de schorsingsbevoegdheid een geheel ander karakter krijgen en zou gebruikmaking ervan de verhoudingen juist verder op scherp kunnen stellen.

De schorsing door de commissaris is aan een maximumtermijn gebonden, te weten het einde van de termijn waarbinnen de raad op grond van het voorgestelde artikel 63, vierde lid, een besluit omtrent het ontslag moet hebben genomen nadat de commissaris zijn bevindingen aan de raad kenbaar heeft gemaakt.

Rechterlijke toetsing

In het algemeen heeft de burgemeester de mogelijkheid het ontslagbesluit van de raad, de commissaris of de minister ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Een pleidooi hiervoor maakt deel uit van enkele adviezen, waarbij de commissarissen van de Koningin overigens voor het integriteitontslag dat leidt tot uitsluiting van de tussentijdse verkiezing dat door dit ontslag veroorzaakt is, pleiten voor een beroep op de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als alternatieve waarborg ten opzichte van de beroepsmogelijkheid.

Gevolgen van gronden van ontslag voor tussentijdse verkiezingen

Indien een burgemeester ontslagen is en er niet binnen zes maanden reguliere burgemeestersverkiezingen plaatsvinden, worden er op grond van hoofdstuk 9 van het voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester tussentijdse burgemeestersverkiezingen gehouden. De aanleiding voor het ontslag kan reden zijn om de ontslagen burgemeester al dan niet uit te sluiten van kandidaatstelling bij deze verkiezing. In het geval de burgemeester is ontslagen op grond van een onwerkbaar verhouding tussen hem en de raad, wordt hij niet uitgesloten van kandidaatstelling bij de daaropvolgende tussentijdse verkiezingen. De VNG, de Rob en NVVB vrezen dat dit ertoe kan leiden dat een door de raad ontslagen burgemeester terugkeert zonder daarbij over het gewenste draagvlak in de gemeenteraad te beschikken. Bestuurlijke impasses en conflicten zouden zich volgens de Rob en de NVVB kunnen herhalen.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat, indien de ontslagen burgemeester zich zou kandideren, de kiezers in laatste instantie kunnen oordelen over de vraag of het meerderheidsoordeel van de raad terecht is geweest. Als

de kiezers de raad als het ware corrigeren dan is dat een signaal dat de raad ter harte zal moeten nemen. Bij ontslag op andere gronden dan het bestaan van een onwerkbaar verhouding tussen burgemeester en raad – waaronder ontslag dat zijn grond vindt in integriteitsschendingen door de burgemeester – wordt de burgemeester van deelname aan de op het ontslag volgende tussentijdse verkiezingen uitgesloten.

De commissarissen van de Koningin vrezen voor een selectief gebruik van ontslaggronden en merken ten aanzien van dit verschil in rechtsgevolgen van de onderscheiden ontslaggronden op dat de raad, indien hij zich definitief wenst te ontdoen van een hem onwelgevallige burgemeester, zal kiezen voor de ontslaggrond die het de burgemeester niet toestaat zich opnieuw te kandideren.

Wij merken op dat hiervoor is aangegeven dat de raad naar aanleiding van een daartoe strekkend advies van de Kiesraad verplicht wordt helderheid te verschaffen over de wettelijke grond voor zijn ontslagbesluit. De raad is dus verplicht een duidelijke keuze te maken. De raad zal daarbij alle consequenties in zijn afwegingen moeten betrekken, waaronder het gegeven dat de rechter niet mag treden in de gronden die tot ontslag op grond van een onwerkbaar verhouding heeft geleid maar wél als het een integriteitsontslag betreft.

Nadere regels inzake schorsing en ontslag

In artikel 64b is bepaald dat over de bij ontslag of schorsing van de burgemeester te volgen procedure nadere regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. In zijn advies naar aanleiding van het concept wetsvoorstel vraagt de VNG aan te geven aan welke regels daarbij wordt gedacht.

Een ontslagprocedure heeft ingrijpende gevolgen. Dit betekent in de eerste plaats vanzelfsprekend dat dit middel met de nodige terughoudendheid moet worden ingezet, maar anderzijds dat de daarbij gevolgde procedure van de nodige waarborgen moet worden voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld die de *procedure* met deze waarborgen omkleden. Een voorbeeld hiervan is een meer gedetailleerde regeling ten aanzien van het ontslag door de commissaris in het geval de burgemeester langdurig ziek is.

HOOFDSTUK 7 DE OVERGANG NAAR HET NIEUWE STELSEL

7.1 Ontslagregeling zittende burgemeesters

In verband met de invoering van de direct gekozen burgemeester wordt aan alle zittende burgemeesters per 30 maart 2006 bij koninklijk besluit eervol ontslag verleend. Voorzover men niet met pensioen gaat, geen gebruik maakt of kan maken van de regeling Flexibel pensioen bij uittreden (FPU), zich niet verkiesbaar stelt als burgemeester of niet als zodanig wordt gekozen, dan wel niet anderszins tijdig een passende functie heeft gevonden, heeft de oud-burgemeester aanspraak op een WW- en bovenwettelijke uitkering (WW/BW). Voor het niveau van de uitkeringen en andere financiële aanspraken is het uitgangspunt aan te sluiten bij de bestaande regelingen voor ontslag als gevolg van gemeentelijke herindeling, omdat ook daar sprake is van een uit de wet voortvloeiend gedwongen ontslag.

De vraag in welke mate uiteindelijk een beroep zal worden gedaan op een WW/BW-uitkering kan op dit moment niet met zekerheid worden beantwoord, omdat er de komende tijd nog mutaties zullen plaatsvinden in het burgemeestersbestand. Er ontstaan immers vacatures die tot aanvaarding van dit voorstel door de Eerste Kamer op reguliere wijze zullen worden vervuld. Hier kan daarom niet anders dan een globale cijfermatige indicatie worden gegeven.

Op 30 januari 2004 telde Nederland 483 gemeenten, waarvan 433 gemeenten een zittende, door de Kroon benoemde burgemeester hadden. In 50 gemeenten werd deze functie vervuld door een door de commissaris van de Koning benoemde waarnemend burgemeester dan wel een door een uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen loco-burgemeester. Dit in verband met het bestaan van een burgemeestersvacature of het om andere redenen niet vervullen van het ambt door een benoemde burgemeester.

Gezien de ervaringen met betrekking tot het aantal jaarlijkse vacatures, gecombineerd met het voornemen vanaf het moment van aanvaarding van dit voorstel door de Eerste Kamer bij vacatures waarnemend burgemeesters te benoemen, zal het wettelijk ontslag in 2006 betrekking hebben op maximaal 391 burgemeesters.

Op basis van de gegevens per genoemde datum zal de leeftijdsopbouw van de zittende groep (433) burgemeesters in maart 2006 op basis van de huidige gegevens als volgt zijn:

- 39 burgemeesters jonger dan 50 jaar,
- 88 burgemeesters in de leeftijdscategorie 50 tot 55 jaar,
- 195 in de leeftijdscategorie 55 tot 61 jaar,
- 111 burgemeesters ouder dan 61 jaar.

Van met name de groep burgemeesters van 61 jaar en ouder zal naar verwachting een aanzienlijk deel kiezen voor FPU. Voorts verwachten wij dat een groot deel van de burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen voor het nieuwe ambt. Wij sluiten niet uit dat naarmate de datum van invoering dichterbij komt meer burgemeesters daarover een positieve beslissing zullen nemen. Daarnaast zal een aantal burgemeesters, dat zich niet verkiesbaar stelt, vóór 30 maart 2006 zelf een andere passende functie vinden. Hoewel over aantallen op dit moment niet met stelligheid uitspraken kunnen worden gedaan, is onze verwachting dat ten aanzien van minder dan de helft van het bovengenoemde aantal van 391 burgemeesters een situatie zal ontstaan die na maart 2006 verdere actie vraagt. Wij zullen er zelf door een actief beleid aan bijdragen dat dit aantal zo laag mogelijk is. In samenspraak met het georganiseerd overleg burgemeesters zullen afspraken worden gemaakt over een actief anticiperend beleid terzake en vervolgens ook afspraken van rechtspositionele aard. De rechtspositionele aanspraken zullen juridisch worden vertaald in een algemene maatregel van bestuur.

7.2 Vacatures tot maart 2006

In de jaren voorafgaand aan de invoering van de gekozen burgemeester zullen nog op reguliere wijze (voornamelijk door pensionering) vacatures ontstaan voor burgemeestersposten. Het kabinet is van mening dat er zo lang mogelijk volwaardige burgemeesters dienen te worden benoemd volgens de wettelijke benoemingsprocedure voor de wettelijke termijn van zes jaar totdat door aanvaarding van de onderhavige wetgeving door de Eerste Kamer de invoering definitief vaststaat. Dit betekent dat vacatures zoveel mogelijk worden opengesteld, tot het moment dat de politieke besluitvorming over de introductie van de gekozen burgemeester is afgerond. In de periode tussen aanvaarding van het wetsvoorstel en de feitelijke introductie van de gekozen burgemeesters zullen ontstane vacatures alleen nog maar door waarnemers worden ingevuld en dus niet langer worden opengesteld.

Een waarnemend burgemeester wordt op grond van het huidige artikel 78 van de Gemeentewet benoemd door de commissaris van de Koning. Met betrekking tot de tussentijdse vacatures geldt dat het verschil tussen benoemde burgemeesters en waarnemers als functie beperkt dient te zijn. Dat betekent dat de financiële rechtspositie van waarnemers zoveel mogelijk gelijkwaardig moet zijn aan de benoemde burgemeesters, opdat de vervulling van het waarnemerschap aantrekkelijk is.

7.3 Invoering

De invoering van de direct gekozen burgemeester betreft niet alleen een aanpassing in wetten en (gemeentelijke) procedures, het betreft ook een te maken cultuur- en structuuromslag. Burgers kiezen immers straks voor het eerst in Nederland direct hun burgemeester. Burgemeesters gaan campagne voeren en de burgers, de gemeente en de politiek gaan een proces in om aan de nieuwe rol van de burgemeester te wennen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besteedt dan ook expliciet aandacht aan de invoering van gekozen burgemeester en de cultuuromslag die dit met zich meebrengt. De doelstelling is een zo zorgvuldig mogelijke invoering van de gekozen burgemeester in het lokale bestel. Voor de vorm waarin dit wordt gedaan, wordt aansluiting gezocht bij de instrumenten die zijn gebruikt bij de invoering van de dualisering op lokaal en provinciaal niveau. De reden hiervoor is dat in het kader van de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie veel ervaring is opgedaan met vergelijkbare processen.

Aan de informatieverstrekking naar betrokkenen en geïnteresseerden wordt reeds invulling gegeven door middel van een website en gerichte publicaties. In de aanloop naar 2006 zal de begeleiding van de praktijk en de informatieverstrekking intensiever worden. Gedacht wordt aan een helpdesk en op schrift gestelde «handreikingen» voor de uitvoeringspraktijk.

Hierbij worden met name de direct betrokkenen gericht benaderd. Deze gerichte benadering wordt ondersteund door het inzetten van consultants die voorlichting geven aan betrokkenen en ondersteuning bieden ten aanzien van de nieuwe bestuurspraktijk.

Er worden expertmeetings gehouden om deelaspecten van de wetsvoorstellen en de lagere regelgeving nader in te vullen. Een voorbeeld hiervan is de expertgroep met enkele ambtenaren burgerzaken van verschillende gemeenten ter toetsing van de praktische haalbaarheid van de verkiezingsprocedure. Ook de (belangen)organisaties zijn betrokken in deze expertmeetings. Tevens wordt thans bezien met behulp van welke andere instrumenten de daadwerkelijke invoering kan worden voorbereid.

Naarmate de verkiezingen dichterbij komen zal het zwaartepunt meer komen te liggen op de praktische voorbereiding van de verkiezingen en de bestuurspraktijk waarin de gekozen burgemeester zijn plaats krijgt. In nauw overleg met de betrokken actoren in het lokaal bestuur zal er gewerkt worden aan de totstandbrenging van onder andere handreikingen en modelverordeningen. Hiervoor worden onder andere de resultaten van de genoemde expertgroepen gebruikt.

Tot slot wordt met behulp van een Postbus 51-campagne de kiezer geïnformeerd over de komende verkiezing van de burgemeester en wordt de kiezer opgeroepen aan deze verkiezing deel te nemen.

7.4 Evaluatie

De Rob heeft in zijn advies naar aanleiding van de conceptwetsvoorstellen aanbevolen een evaluatiebepaling op te nemen in de wetgeving. De Rob suggereert daarin een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen in dit wetsvoorstel is overgenomen. Wel is de termijn iets verruimd, door deze niet te koppelen aan de inwerkingtreding van de wet, maar aan het tijdstip van de eerste verkiezing van de burgemeesters. In het wetsvoorstel verkiezing burgemeester is dezelfde formulering gehanteerd. Hiermee wordt bereikt dat beide wetten gelijktijdig en in samenhang kunnen worden geëvalueerd.

Koppeling aan de datum van inwerkingtreding ligt niet in de rede, aangezien de Wet verkiezing burgemeester al eerder in werking zal moeten treden dan delen van de wijziging van de Gemeentewet, in verband met de voorschriften inzake de kandidaatstellingsprocedure.

HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DIT WETSVORSTEL

De invoering van de gekozen burgemeester heeft vanzelfsprekend financiële consequenties. Het betreft in de eerste plaats structurele financiële gevolgen voor de gemeenten, met name bestaande uit kosten die gemoeid zijn met het organiseren van verkiezingen. Daarnaast zijn er financiële gevolgen van incidentele aard die worden veroorzaakt door de overgang naar het nieuwe stelsel. Het betreft hier met name rechtspositionele aanspraken voor de zittende burgemeesters, invoeringsbegeleiding en voorlichtingskosten (publiekscampagne). Voordat een precieze raming is te geven, moeten de besprekingen met de diverse betrokken partijen worden afgerond. Het betreft enerzijds het overleg in het georganiseerd overleg burgemeesters over het sociaal plan voor de huidige burgemeesters, anderzijds het overleg met vooral de VNG over de financiële gevolgen voor de gemeenten. Laatstgenoemde kosten vallen onder het regime van artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet.

De VNG en de NVVB hebben in hun adviezen over de wetsvoorstellen ook gewezen op de financiële gevolgen voor gemeenten ten gevolge van de invoering van de gekozen burgemeester. Hierover zal, nadat deze kosten op basis van de definitieve teksten van de wetsvoorstellen inzake de gekozen burgemeester in kaart zijn gebracht, in 2005 in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (kortweg BOF) worden gesproken. Het BOF is een regulier bestuurlijk overleg tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën met de VNG en het IPO dat minstens twee maal per jaar plaatsvindt.

Zowel de VNG als de NVVB vragen in hun adviezen aandacht voor de extra kosten die voortvloeien uit een verkiezing in twee rondes. Wij zijn ons ervan bewust dat een verkiezing in twee rondes uit de aard der zaak duurder is dan een verkiezing in één ronde. Het pleidooi van de NVVB om ook om deze reden voor een kiesstelsel met één ronde te kiezen, heeft ons echter niet overtuigd. Verwezen zij naar § 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verkiezing burgemeester, waar uiteen gezet is welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor een verkiezing van de burgemeester in twee rondes.

De eerdergenoemde kosten die met de invoering samenhangen zullen via de reguliere procedures in de rijksbegroting worden verwerkt. Hierover zal vóór de invoering van de gekozen burgemeester duidelijkheid worden geboden. De Tweede Kamer zal over de financiële gevolgen voorafgaand aan de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen nader worden geïnformeerd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 35

Het recht van voordracht van de burgemeester bij de benoeming van de wethouders is in dit artikel, dat het benoemingsrecht van de raad regelt,

verankerd door de toevoeging van de woorden «op voordracht van de burgemeester». Het artikel is algemeen geformuleerd en maakt geen onderscheid tussen de situatie van het aantreden van wethouders na de vorming van een nieuw college na burgemeesters- en raadsverkiezingen en een tussentijdse wethoudersbenoeming na het vertrek van een wethouder. Het artikel legt evenmin een relatie met de portefeuille van de wethouder.

Onderdelen B en C

Artikel 36, 39

De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe – onder handhaving van de bestaande bevoegdheden van de raad ten aanzien van het bepalen van het aantal wethouders, de tijdsbesteding van de wethouders en de invulling van een wethouderspost na openvallen hiervan – de positie van de rechtstreeks gekozen burgemeester nadrukkelijker te markeren door te bepalen dat de raad slechts op voorstel van de burgemeester de daartoe strekkende besluiten kan nemen.

Onderdeel D

Artikel 42

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt op welk tijdstip na de raadsverkiezingen de wethouders aftreden. Thans is bepaald dat wethouders aftreden op het moment dat de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd. Toegevoegd wordt dat de wethouders eveneens aftreden als de collegevorming zes weken na de eerste vergadering van de raad in de nieuwe samenstelling nog niet is afgerond.

Tweede lid

Het tweede lid regelt het aftreden van de wethouders, ingeval wegens een tussentijdse verkiezing nieuwe collegevorming noodzakelijk is geworden. Aangezien de collegevorming in dat geval niet aanvangt met de eerste vergadering van de raad in de nieuwe samenstelling, geldt dat de wethouders aftreden als zes weken na toelating van de tussentijds gekozen burgemeester de collegevorming nog niet is afgerond.

Derde lid

De in het derde lid gegeven voorziening voor het geval niet tijdig ten minste de helft van het aantal wethouders is benoemd en deze benoeming heeft aangenomen, komt overeen met die van artikel 42, tweede lid, van de Gemeentewet naar de tekst zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. De regeling voorziet in een dergelijk geval in het optreden van de burgemeester in plaats van het college.

Vierde lid

Het vierde lid bevat de thans in artikel 42, tweede lid, opgenomen regel dat ook in geval van tussentijds vrijwillig of gedwongen ontslag van een zodanig aantal wethouders dat minder dan de helft van het college over is, de burgemeester in plaats van het college treedt tot het moment waarop ten minste de helft van de wethouders de benoeming heeft aanvaard. De nieuwe redactie is noodzakelijk om samenloop te voor-

komen met het geval dat de wethouders aftreden indien de collegevorming, bedoeld in het eerste of tweede lid, langer dan zes weken duurt.

Onderdeel E

Artikel 48

In aansluiting op artikel 35, dat de benoeming van de wethouders op voordracht van de burgemeester regelt, bepaalt dit artikel dat de burgemeester de wethouders bij de raad kan voordragen voor ontslag. De bevoegdheid van de burgemeester die voortvloeit uit dit artikel verschilt op een belangrijk punt van de bevoegdheid van artikel 35. De bevoegdheid van de burgemeester om wethouders voor te dragen voor ontslag laat de bevoegdheid van de raad onverlet om zonder voordracht van de burgemeester een wethouder te ontslaan die het vertrouwen van de raad heeft verloren. De raad dient over een voordracht tot ontslag te beraadslagen en het ontslagbesluit te nemen indien hij met de voordracht instemt. In dat opzicht is er sprake van een andere situatie dan bij ontslag van de wethouder als gevolg van vertrouwensverlies. In dat geval neemt de wethouder ontslag. Alleen als de wethouder bij vertrouwensverlies nalaat zijn ontslag in te dienen, neemt de raad het ontslagbesluit. (artikel 49)

Onderdeel F

Artikel 49

De wijziging van artikel 49 betreft een technische wijziging. De geldende bepaling in de tweede volzin van artikel 49 dat artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is, is net als in artikel 48, tweede lid, in een afzonderlijk (tweede) lid ondergebracht.

Onderdeel G

Artikel 52

De huidige tekst van artikel 52 bepaalt dat het college het reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vaststelt. Deze bevoegdheid van het college blijft bestaan, met dien verstande dat het voorstel voor een reglement van orde of een wijziging daarvan voortaan door de burgemeester dient te worden gedaan. Dit past bij de leidende rol die de burgemeester in het college zal vervullen, welke rol met betrekking tot de vergaderingen en de andere werkzaamheden van het college ook in de beide volgende artikelen tot uitdrukking wordt gebracht.

Onderdeel H

Artikel 53

In het huidige eerste lid van artikel 53 is bepaald dat de burgemeester de dag en plaats van de vergaderingen van het college vaststelt, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald. In lijn met het advies van de Raad van State stellen wij voor dat de burgemeester dag en plaats van de vergaderingen vaststelt overeenkomstig de daarover in het reglement van orde voor de collegevergaderingen gestelde bepalingen.

Onderdeel I

Artikel 53a

Thans heeft de burgemeester de bevoegdheid om onderwerpen aan de

agenda voor een vergadering van het college toe te voegen. Voorts kan hij ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voorleggen. Deze bepaling lijkt erop te wijzen dat het vaststellen van de agenda voor een collegevergadering buiten de burgemeester om gebeurt. Dit past niet bij de nieuwe rol van de burgemeester als lokale regeringsleider. Daarom wordt nu een volwaardige agenderingsbevoegdheid van de burgemeester voorgesteld. Evenals op nationaal niveau de minister-president dit doet bij vergaderingen van de ministerraad (zie artikel 9, eerste lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad), zal de burgemeester op plaatselijk niveau de agenda voor de vergaderingen van het college vaststellen. Daarmee kan het bestaande tweede van artikel 53a vervallen. Het huidige derde lid geeft de burgemeester de bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voor te leggen. Dit is een belangrijke bevoegdheid die niet inbegrepen kan worden geacht in de nieuw op te nemen agenderingsbevoegdheid van de burgemeester. Het gaat hier immers niet om het agenderen als zodanig, maar om het zelfstandig kunnen doen van voorstellen op terreinen die zich niet binnen de eigen portefeuille van de burgemeester behoeven te bevinden. Deze bevoegdheid blijft daarom bestaan, als tweede lid van artikel 53a. Het huidige eerste lid van artikel 53a wordt in dit voorstel in gewijzigde vorm verplaatst naar artikel 169b.

Onderdeel J

Artikel 61

Tweede lid

Deze bepaling regelt de vereisten voor het burgemeesterschap. Om burgemeester te zijn is vereist dat men Nederlander is, niet is uitgesloten van het kiesrecht en de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Derde lid

De burgemeester wiens (vrijwillig, dan wel gedwongen) ontslag een tussentijdse verkiezing heeft veroorzaakt, is uitgesloten van deelname aan die verkiezing als kandidaat, met uitzondering van de burgemeester die wegens een onwerkbaar verhouding is ontslagen. In het laatste geval kan de kiezer zich uitspreken over dit conflict als de ontslagen burgemeester zich kandidaat stelt.

Onderdeel K

Artikel 61a

Eerste lid

Deze bepaling ligt in het verlengde van het uitgangspunt van de gelijktijdigheid van de verkiezingen voor de leden van de raad en de burgemeester. Dat impliceert dat de ambtsperiode van de burgemeester gelijk loopt met de zittingsperiode van de leden van de raad.

Tweede lid

In geval van overlijden of een (vrijwillig, dan wel een gedwongen) ontslag van de burgemeester worden tussentijdse verkiezingen gehouden. Een uitzondering hierop doet zich voor indien binnen zes maanden na het ontslag of het overlijden reeds de reguliere verkiezingen zullen plaats-

vinden. Het is niet zinvol in het zicht van reguliere verkiezingen nog tussentijdse verkiezingen te doen plaatsvinden.

Derde lid

Deze bepaling regelt dat in geval van tussentijdse verkiezingen de ambtstermijn van de tussentijds gekozen burgemeester tot aan de eerstvolgende reguliere verkiezingen loopt.

Vierde lid

Indien de tussentijdse verkiezingen plaatsvinden binnen twee jaar voorafgaand aan de reguliere verkiezingen voor de gemeenteraad wordt afgeweken van de algemene regel van het derde lid. De op een dergelijk moment gekozen burgemeester zal niet alleen de resterende ambtstermijn, maar ook de daaropvolgende ambtstermijn mogen volmaken. De reguliere burgemeestersverkiezing vervalt in een dergelijk geval. Het van toepassing zijn van de algemene regel zou immers het ongewenste effect kunnen hebben dat voor een dergelijk korte ambtstermijn weinig geschikte personen zich zullen kandideren.

Onderdeel L

De artikelen 61b tot en met 61e bevatten procedureregels in verband met de benoeming van de burgemeester en zijn ontslag. Aangezien de burgemeester gekozen wordt in plaats van benoemd zijn deze overbodig geworden en worden ze geschrapt.

Onderdeel M

Artikel 62

Eerste lid

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de commissaris van de Koning om de burgemeester te ontslaan. Het eerste lid regelt de gevallen waarin de commissaris geen beleidsvrijheid heeft bij de uitoefening van de ontslagbevoegdheid. Dat geldt de situatie waarin de burgemeester niet langer voldoet aan de vereisten voor de uitoefening van het ambt (onderdeel a) en de situatie waarin de burgemeester een met het burgemeestersambt onverenigbare betrekking is gaan vervullen (onderdeel b). De ontslagbevoegdheid van de commissaris ten aanzien van deze situaties vloeit voort uit de rol die hij vervult bij het geloofsbrievenonderzoek. Een derde situatie waarin de commissaris gehouden is de burgemeester ontslag te verlenen is de situatie waarin de burgemeester zelf om zijn ontslag vraagt (onderdeel c).

Tweede lid

Het tweede lid regelt de ontslagbevoegdheid van de commissaris bij langdurige ziekte van de burgemeester. Daarbij komt de commissaris wel enige beleidsvrijheid toe ten einde rekening te kunnen houden met de omstandigheden en onzekerheden van de specifieke situatie. Een geneeskundige verklaring zal uitsluitend moeten geven omtrent het ziekteverloop en de tijd die gemoeid zal zijn met volledig herstel. Betrokkene zal volledig hersteld moeten zijn, wil sprake zijn van een hervatting van de uitoefening van het ambt als bedoeld in dit artikel. Dat wil zeggen dat de burgemeester pas zijn ambt hervat als hij al zijn taken uitoefent en niet langer beroep doet op een waarnemer. Een gedeeltelijk herstel zou kunnen leiden tot een gedeeltelijke waarneming voor langere tijd. Daarmee zou de facto van het

burgemeestersambt een duobaan worden gemaakt, hetgeen zich niet verdraagt met het karakter van het ambt.

Indien de burgemeester dat wenst, moet hij in de gelegenheid worden gesteld om een second opinion te vragen. Aangezien het een materie betreft waarin het onvermijdelijk is dat verwachtingen en inschattingen met onzekerheden omgeven zijn, laat de voorgestelde regeling ruimte aan de commissaris van de Koning om in overleg met de betrokken burgemeester en de raad tot een besluit te komen waarin alle in het geding zijnde belangen aan bod kunnen komen.

Onderdeel N

Artikel 63

Dit artikel regelt de procedure die leidt tot ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad. Er zijn twee ontslaggronden: een onwerkbare verhouding en handelen of nalaten dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het ambt. De geregelde procedure is een zware procedure. De raad dient tweemaal met een tweederde meerderheid een besluit te nemen. Na het eerste besluit, het voornemen tot ontslag, gaat de commissaris van de Koning na wat de achtergronden zijn van het voornemen van de raad om de ontslagprocedure in gang te zetten. Dit onderzoek biedt de commissaris de gelegenheid om te bemiddelen en te bezien of de basis voor samenwerking kan worden hersteld. De commissaris doet verslag van zijn bevindingen aan de raad, de burgemeester en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nadat de commissaris verslag heeft uitgebracht dient de raad binnen twee weken opnieuw met twee derde meerderheid te besluiten tot het ontslag van de burgemeester. De termijn van twee weken is een fatale termijn om zeker te stellen dat op enig moment duidelijkheid bestaat over de vraag of de raad wel of niet tot ontslag overgaat. De commissaris van de Koning is overigens niet gebonden aan een termijn waarbinnen hij dient te rapporteren. De aanleidingen voor de raadsbesluiten waarover hij rapporteert kunnen zeer verschillend zijn, waardoor niet vooraf is aan te geven wat een redelijke onderzoekstermijn is. Daar komt bij dat met de uit zijn onderzoeksactiviteit voortvloeiende bemiddelingspogingen eveneens kortere of langere tijd gemoeid kan zijn. Dat de onzekere bestuurlijke situatie niet langer mag duren dan nodig is, is in de wettekst tot uitdrukking gebracht door de woorden «zo spoedig mogelijk». De activiteiten van de commissaris kunnen er in combinatie met een zeker tijdsverloop (afkoelingsperiode) toe leiden dat de raad terugkomt op zijn voornemen en het voornemen tot ontslag intrekt. Het voornemen tot ontslag vervalt als de raad heeft gestemd over een besluit tot ontslag, ongeacht of dat besluit met de vereiste gekwalificeerde meerderheid wordt aangenomen of niet. Als het besluit tot ontslag wordt aangenomen is het voornemen vervallen. Als het niet wordt aangenomen of als geen besluit wordt genomen, dan herleeft de situatie van voor het voornemen en is het uitgesproken voornemen dus eveneens vervallen. Het vervallen in de bovenbeschreven situaties is geregeld in het vijfde lid.

Onderdeel O

Artikel 63a

In dit artikel is een procedurele voorziening geregeld met betrekking tot de in artikel 63 geregelde ontslagbevoegdheid van de gemeenteraad. Deze voorziening is ontleend aan de voorzieningen zoals deze golden voor het wethoudersontslag voordat de dualisering werd ingevoerd. Het betreft een tijdige en kenbare aankondiging van de raadsvergadering waarin over het voornemen tot ontslag van de burgemeester wordt beraadslaagd.

Gelet op de aard van het besluit is het van belang dat een zo groot mogelijk aantal raadsleden aanwezig is.

Artikel 63b

In dit artikel is de bevoegdheid van de commissaris van de Koning geregeld om de burgemeester, hangende de ontslagprocedure die door de gemeenteraad is ingezet door het uitspreken van het voornemen tot ontslag (artikel 63, eerste lid), te schorsen. De commissaris kan slechts tot schorsing overgaan, indien naar zijn oordeel dringende aan het openbaar belang ontleende redenen daartoe noodzaken. Deze clausulering brengt tot uitdrukking dat schorsing geen vanzelfsprekendheid is. De positie van de burgemeester is gefundeerd op een eigen kiezersmandaat en dient te prevaleren zolang het ontslagbesluit niet is gevallen, tenzij een voortgezet functioneren hogere belangen in het geding brengt. Wat deze hogere belangen zijn, zal afhangen van de omstandigheden en staat ter beoordeling van de commissaris. De schorsing vervalt als het voornemen tot ontslag vervalt. De in het tweede lid, onderdelen a, b en c genoemde situaties zijn daarom identiek aan die welke in artikel 63, vijfde lid, zijn opgenomen.

Artikel 63c

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de burgemeester te ontslaan wegens integriteitsschending. De grond hiervoor is identiek aan de grond die bij het ontslag door de raad is geregeld in artikel 63, eerste lid, onderdeel b. Een ontslagbevoegdheid wegens een onwerkbaar verhouding komt de minister niet toe, omdat het daarbij gaat om een zuiver lokale aangelegenheid. Een ontslag wegens schending van de integriteit is dat in laatste instantie niet. Om tot uitdrukking te brengen dat ook in dat geval echter de primaire verantwoordelijkheid op lokaal niveau ligt, is geregeld dat de minister alleen «in bijzondere omstandigheden» tot ontslag kan besluiten. Ingevolge het tweede lid kan de minister de commissaris van de Koning vragen om een rapportage over de feiten en omstandigheden die voor de oordeelsvorming met betrekking tot het voorgenomen ontslag van belang zijn. Het derde lid bepaalt dat een eenmaal ingezette ontslagprocedure door de raad voorrang heeft. De minister kan namelijk geen ontslagbesluit nemen in de periode waarin de ontslagprocedure door de raad loopt. Die voorrang voor de ontslagbevoegdheid van de raad kan slechts wegens gewichtige redenen worden doorbroken. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan omstandigheden waarin de minister over informatie beschikt die alleen voor hem toegankelijk is en van zodanig ernstige aard is dat ingrijpen geboden is.

Artikel 63d

In aansluiting op het bepaalde in artikel 63b is ook voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van een ontslagprocedure de bevoegdheid gecreëerd de burgemeester te schorsen.

Onderdeel P

Artikel 64

Dit artikel bepaalt dat indien de raad besluit tot ontslag wegens een onwerkbaar verhouding (artikel 63, eerste lid, onderdeel a), de rechter niet in de beoordeling treedt van de gronden waarop de raad tot de onwerkbaar verhouding en derhalve tot ontslag heeft besloten. Hoewel een ontslag van een burgemeester wegens een onwerkbaar verhouding niet

op één lijn kan worden gesteld met een ontslag van een wethouder in het geval het politiek vertrouwen niet langer aanwezig is, ligt ook in het geval van een ontslag wegens een onwerkbaar verhouding een rechterlijke beoordeling van de gronden waarop tot het ontslag is besloten niet in de rede. Het gaat in beide gevallen om een ontslag waarin de politieke beoordeling door de raad doorslaggevend is. Anders dan het geval is bij een integriteitsontslag (artikel 63, eerste lid, onderdeel b), kan de burgemeester die door de raad wegens een onwerkbaar verhouding is ontslagen zich kandidaat stellen bij de tussentijdse verkiezing die door zijn ontslag noodzakelijk is geworden. Hij kan aldus het conflict met de raad aan de kiezer voorleggen.

Onderdeel Q

Artikel 64a

Taken die de commissaris van de Koning als rijksorgaan verricht zijn te beschouwen als afwijking van de hoofdregel dat de commissaris provinciaal orgaan is. De wetgever moet deze taken dus uitdrukkelijk als zodanig aanwijzen en op basis hiervan zullen ter zake in de Ambtsinstructie bepalingen moeten worden opgenomen. Dit artikel wijst de taken van de commissaris van de Koning rond ontslag door de raad en door de minister daarom expliciet aan als taken die hij uitoefent in zijn hoedanigheid van rijksorgaan. Tevens treedt de commissaris van de Koning als rijksorgaan op bij de uitoefening van zijn schorsingsbevoegdheid in het kader van een ontslagprocedure door de raad.

Het voorgestelde artikel 64a van de Gemeentewet vormt een uitwerking van het tweede lid van artikel 182 van de Provinciewet op grond waarvan in de ambtsinstructie andere taken dan die genoemd in artikel 182 aan de commissaris kunnen worden opgedragen.

Artikel 64b

In dit artikel is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels over de procedures die leiden tot schorsing of ontslag van een burgemeester. Deze zullen in ieder geval betrekking hebben op de procedure bij het ontslag wegens ziekte door de commissaris van de Koning.

Onderdeel R

Artikel 65

De redactie van de eedsformule dient te worden aangepast bij invoering van de gekozen burgemeester. De huidige redactie gaat uit van benoeming van de burgemeester, hetgeen dient te worden gewijzigd in de verkiezing van de burgemeester. Daarnaast wordt tot uitdrukking gebracht wanneer de eed wordt afgelegd. De eedaflegging vindt plaats na toelating tot het ambt en is een voorwaarde voor uitoefening van de functie. De bepaling blijft verder ongewijzigd. In de huidige bepaling is opgenomen dat «rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd». Dit houdt in dat voor de burgemeester geldt, dat niet toegestaan is in ruil voor het ontvangen van een bijdrage aan zijn campagne een gunst te beloven.

Onderdeel S

Artikel 68

Dit artikel regelt de incompatibiliteiten van de burgemeester. Nadrukkelijk wordt bepaald dat een burgemeester geen burgemeester mag zijn van

een andere gemeente. Nieuw is ook dat een burgemeester geen lid van een hoofdstembureau mag zijn bij zowel de verkiezing van de leden van de gemeenteraad als de verkiezing van de burgemeester. In het voorgestelde artikel 68, eerste lid, onderdeel v, volstaat de verwijzing naar artikel E 7 van de Kieswet. In het voorgestelde artikel 3.3 van Wet verkiezing burgemeester wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat het hoofdstembureau voor de verkiezing van de leden van de raad tevens optreedt als hoofdstembureau voor de verkiezing van de burgemeester.

In het voorgestelde onderdeel v van artikel 68, eerste lid, wordt gesproken van het lidmaatschap van *een* hoofdstembureau als bedoeld in artikel E 7 van de Kieswet. Hieruit volgt dat ook het lidmaatschap van een dergelijk hoofdstembureau in een andere gemeente voor burgemeesters een onverenigbare functie is.

Onderdeel T

Artikel 71

Eerste lid

Het uitgangspunt blijft dat een burgemeester ingezetene is van de gemeente. De door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester dient daarmee zijn verbondenheid met de lokale gemeenschap tot uitdrukking te brengen. Ook spelen diens bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid een rol, die maken dat het van belang is dat hij bij ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen, of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan snel ter plaatse is.

Tweede lid

Het tweede lid biedt bij wijze van uitzondering de mogelijkheid dat een burgemeester tijdelijk, namelijk voor de duur van een jaar, buiten de gemeente zijn werkelijke woonplaats heeft. De uitzondering is wenselijk aangezien het met name voor verkozenen van buiten de gemeente redelijkerwijs niet altijd mogelijk zal zijn om vanaf de aanvaarding van het ambt de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben. De huidige mogelijkheid van het tweede lid, namelijk dat de raad voor ten hoogste een jaar ontheffing kan verlenen, ligt in het geval van een rechtstreeks gekozen burgemeester niet voor de hand, omdat voorkomen moet worden dat bij de afweging of een ontheffing zal worden verstrekt politieke argumenten een rol kunnen spelen. Er mag van worden uitgegaan dat degenen die tot burgemeester worden verkozen uiteindelijk binnen een jaar de werkelijke woonplaats zullen hebben in de gemeente waarin zij zijn verkozen. In de bestuurlijke praktijk zal het de gemeenteraad zijn die erop toeziet dat de burgemeester inderdaad de werkelijke woonplaats in de gemeente heeft.

Onderdeel U

Artikel 72

Het huidige artikel 72 verplicht de burgemeester toestemming van de commissaris van de Koning te verkrijgen indien hij langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven. Deze regeling vervalt. De tijdelijke afwezigheid van de burgemeester is een gemeentelijke aangelegenheid, waarbij in voorkomende situaties goed kan worden volstaan met de reguliere vervangingsregeling. Overigens kan over de bestaande regeling worden opgemerkt dat deze in de bestuurlijke praktijk slechts zelden toepassing vindt.

Onderdeel V

Artikel 77

Artikel 77 bevat een regeling voor incidentele afwezigheid, kortstondige ziekte daaronder begrepen. Uitgangspunt is dat de burgemeester zelf de wethouder aanwijst die hem in geval van verhindering vervangt. Hij kan dat per geval doen, maar het verdient aanbeveling dat hij een algemene waarnemingsregeling vaststelt.

Waarneming van de burgemeester in zijn rol van raadsvoorzitter vindt zoals dat nu ook al het geval is plaats door een lid van de raad. De bestaande regeling op dit punt wordt ongewijzigd overgenomen. Is een burgemeester niet langer in staat het ambt uit te oefenen, dan verdient het aanbeveling dat deze zijn ontslag indient bij de raad. Ingevolge artikel 61a kan er dan een ofwel een tussentijdse verkiezing voor het ambt worden uitgeschreven, ofwel voorzien worden in een waarnemer indien de eerstvolgende reguliere raads- en burgemeestersverkiezingen al snel naderen.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in (de overigens nauwelijks denkbare situatie) dat er geen wethouders beschikbaar zijn. In dat geval wordt het ambt waargenomen door het langstzittende raadslid of – als dat meer raadsleden zijn – het oudste lid in jaren van hen. De burgemeester kan in deze gevallen altijd een ander lid van de raad met de waarneming belasten.

Onderdeel W

Artikel 78

Wanneer er geen burgemeester in functie is – dat is het geval na ontslag of overlijden of wanneer de verkiezingsprocedure niet heeft geresulteerd in het aantreden van een burgemeester; deze gevallen zijn in het artikel aangeduid met de term «ontstentenis» – dient de commissaris van de Koning in de waarneming te voorzien. Datzelfde geldt wanneer de burgemeester is geschorst. Ook de situatie dat een gekozen burgemeester nog niet beëdigd is, valt onder het begrip «ontstentenis». Er is dan immers geen sprake van een burgemeester die in functie is.

Tweede lid

Zoals in het algemeen deel is beschreven, is in het tweede lid een voorziening opgenomen, voor het geval de burgemeester niet meer in functie is en de commissaris van de Koning nog geen waarnemer heeft benoemd en beëdigd. In dat geval wijst het college een wethouder aan als waarnemer, zodat de door de burgemeester te vervullen taken en bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat altijd een burgemeester in functie is die bij onverwachte gebeurtenissen bevoegd is de noodzakelijke maatregelen te treffen.

Onderdeel X

Artikel 80

Artikel 80 stelt buiten twijfel welke eisen gesteld worden aan de waarnemer. Deze dient te voldoen aan de vereisten van artikel 68 en 69 van de Gemeentewet. Met onderdeel S wordt artikel 68 zo gewijzigd dat de gelijktijdige vervulling van het burgemeestersambt in meerdere gemeenten niet is toegestaan. Het is echter niet wenselijk de waarneming van het

burgemeestersambt op dezelfde wijze te beperken. De verwijzing naar artikel 68 in artikel 80 wordt daarom zo aangepast, dat deze geen betrekking heeft op het zijn van burgemeester in een andere gemeente, zodat een burgemeester kan worden benoemd tot waarnemer in een andere gemeente.

Tevens wordt verduidelijkt dat artikel 80 slechts betrekking heeft op de waarnemer die door de commissaris van de Koning is benoemd. Dat volgt al uit het huidige artikel 80, want de waarnemer die niet door de commissaris is benoemd, is op grond van artikel 77 altijd wethouder, hetgeen bij toepasselijkheid van artikel 68 niet mogelijk zou zijn.

Onderdeel Y

Met de voorgestelde wijziging van artikel 81j wordt evenals met onderdeel DD (artikel 169c) geregeld dat de burgemeester het gezag krijgt over het ambtelijk apparaat.

Onderdeel Z

Artikel 102

Eerste lid

Deze bepaling regelt de aanstellingswijze van de gemeentesecretaris. Deze wordt door het college benoemd. De burgemeester draagt een kandidaat-secretaris aan het college voor ter benoeming.

Tweede lid

Deze bepaling regelt de bevoegdheid tot schorsing en ontslag van de gemeentesecretaris. Het college is daartoe bevoegd. Overeenkomstig de benoemingsprocedure van de gemeentesecretaris, komt de betrokkenheid van de burgemeester tot uitdrukking in de bevoegdheid de secretaris voor te dragen voor schorsing of ontslag. Daaruit volgt dat het college niet buiten de burgemeester om kan overgaan tot schorsing of ontslag van de gemeentesecretaris.

Onderdeel AA

Artikel 103

Deze bepaling regelt dat het college nadere regels stelt over de taak en bevoegdheden van de gemeentesecretaris. De meer geprofileerde rol van de burgemeester komt tot uitdrukking in het voorstel dat de burgemeester dienaangaande doet aan het college.

Onderdeel BB

Artikel 106

Overeenkomstig de systematiek van het stellen van nadere regels over de taak en bevoegdheden van de gemeentesecretaris, regelt het college op voorstel van de burgemeester de vervanging van de gemeentesecretaris.

Onderdeel CC

Het schrappen van de bevoegdheden van het college ten aanzien van het ambtelijk apparaat volgen uit het toekennen van deze bevoegdheden aan de burgemeester in artikel 169c (onderdeel DD).

Onderdeel DD

Artikel 169a

Een zeer belangrijke nieuwe taak voor de (gekozen) burgemeester is het formeren van het college. Deze taak fundeert zijn positie als lokaal regeeringsleider. Daarom is ervoor gekozen deze taak in artikel 169a vast leggen en daarmee hoofdstuk XI, waarin de taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn geregeld, te openen. Het formateurschap van de burgemeester bestaat uit twee elementen. Dat betreft het leiding geven aan het overleg tussen de in de raad vertegenwoordigde groeperingen en het informeren van de raad over de uitkomst van dat overleg. Er is gekozen voor een zo ruim mogelijke formulering om de praktijk hier zijn weg te laten vinden. Zo is afgezien van het gebruik van het begrip collegeprogramma. Verder wordt opgemerkt dat de formulering het gehele proces van collegevorming omvat, dat wil zeggen dat daaronder ook begrepen is wat op landelijk niveau wordt aangeduid met term informatie. De burgemeester vervult derhalve zowel de rol van informateur als die van formateur. Voorgeschreven is dat de burgemeester bij het informeren van de raad over de uitkomst van de collegeonderhandelingen tevens de stukken overlegt die tijdens de onderhandelingen zijn gewisseld. Deze openbaarheid lijdt slechts uitzondering voor zover de bedoelde stukken een vertrouwelijk karakter dragen.

Artikel 169b

Eerste lid

De burgemeester draagt bijzondere verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid. De formulering in het huidige artikel 53a spreekt nog van het bevorderen van de eenheid van het collegebeleid. Om tot uitdrukking te brengen dat de positie van de burgemeester binnen het college verandert, stellen wij voor de woorden «ziet toe op» te gebruiken. Deze woorden drukken, sterker dan de thans gebruikte term «bevordert», uit dat de bewaking van de eenheid van het collegebeleid tot de taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester behoort. De taak van de burgemeester, toe te zien op de eenheid van het collegebeleid, beperkt zich niet tot de vergaderingen van het college, maar strekt zich ook daarbuiten uit. Indien nodig beschikt de burgemeester over de in dit artikel vastgelegde bevoegdheid inzake de taakverdeling en over de bevoegdheid van artikel 48 ten aanzien van de voordracht tot ontslag van wethouders.

Artikel 169c

Eerste lid

Het eerste lid geeft uitdrukking aan het gezag van de burgemeester over het ambtelijk apparaat. Het eerste lid betekent materieel het toekennen van de bevoegdheid tot het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie. In het tweede lid wordt de bevoegdheid ambtenaren (behalve de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren) te benoemen, te schorsen en te ontslaan tot uitdrukking gebracht. Deze bevoegdheden berusten in de huidige situatie bij het college van burgemeester en wethouders.

Onderdeel EE

Artikel 171a

Ter versterking van de bestuurlijke positie van de burgemeester op de terreinen van de veiligheid en (bestuurlijke) handhaving van wettelijke voorschriften, bepaalt dit artikel dat de burgemeester toeziet op een integraal gemeentelijk beleid terzake. De voorgestelde bepaling is geformuleerd als een zorgplicht van de burgemeester en verschaft hem in formele zin een aanknopingspunt om zijn regierol op het terrein van het gemeentelijk handhavings- en veiligheidsbeleid te vervullen. Waar in het oorspronkelijke voorstel van wet sprake is van «verantwoordelijkheid» van de burgemeester, is deze term op advies van de Raad van State vervangen door een beter bij een zorgplicht passende formulering. Een inhoudelijke wijziging is hiermee niet beoogd. De burgemeester dient erop toe te zien dat op de brede terreinen van het handhavings- en veiligheidsbeleid beleidsmatige afwegingen op integrale wijze plaatsvinden. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het integrale *gemeentelijke* beleid impliceert eveneens dat het hier gaat om de handhaving van wet- en regelgeving met de bestuursrechtelijke instrumenten die het gemeentebestuur ten dienste staan, alsmede de handhaving van APV-bepalingen waaraan strafrechtelijke sancties zijn verbonden en dat (als vanzelfsprekend) de strafrechtelijke handhaving in brede zin niet door dit artikel wordt bestreken. Het begrip openbare veiligheid refereert aan de gemeentelijke veiligheidsvraagstukken die de publieke sfeer betreffen. Een integraal beleid terzake kan in dat opzicht verband houden met aspecten van de inrichting van de openbare ruimte, jeugd- en jongerenbeleid, welzijnswerk, onderwijs, gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid etc. Er wordt in dit artikel niet gesproken over *openbare orde*, aangezien de bevoegdheden dienaangaande al exclusief aan de burgemeester toekomen.

Onderdeel FF

De uitgewerkte overgangsbepalingen uit de Gemeentewet worden geschrapt. Het betreft de artikelen 289, 291 tot en met 301, en 303 tot en met 309. De artikelen 290 en 302 dienen gehandhaafd te blijven.

Onderdeel GG

Artikel 308a

Op grond van artikel 52 hebben de colleges een reglement van orde vastgesteld. Dit reglement kan bepalingen bevatten die wellicht na inwerking-treding van deze wet in strijd zijn met de dan geldende Gemeentewet. Op grond van artikel 122 zouden deze reglementen op die punten van rechtswege vervallen. Echter, zolang niet wordt onderkend dat een bepaling van rechtswege is vervallen, zou het college de bepaling kunnen blijven toepassen. Dit is ongewenst, zodat op grond van artikel 308a is bepaald dat alle reglementen van orde vervallen. Het college is dan op grond van het gewijzigde artikel 52 van de Gemeentewet op voordracht van de burgemeester een nieuw reglement vast te stellen.

Artikel 308b

Dit artikel regelt dat de ambtenaren die door het college zijn benoemd acht worden door de burgemeester te zijn benoemd. Het artikel geldt ook voor ambtenaren die door de raad zijn benoemd en op grond van artikel VI van de Wet dualisering gemeentebestuur geacht worden door het college te zijn benoemd. Het tweede, derde en vierde lid komen overeen met artikel VI van de Wet

dualisering gemeentebestuur. Het eerste lid regelt dat de door het college op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel c, van de Gemeentewet vastgestelde regels geacht worden door de burgemeester op grond van artikel 169c, eerste lid, van de Gemeentewet te zijn vastgesteld.

ARTIKEL II

In de vijfde afdeling van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is de pensioenregeling en de uitkering bij aftreden van de leden van gedeputeerde staten en wethouders geregeld. Het ligt voor de hand om de burgemeesters eveneens in deze afdeling onder te brengen. Derhalve wordt het opschrift van deze afdeling aangepast en worden de artikelen 2 en 130 gewijzigd.

Met de wijziging van artikel 137a Appa worden ook de waarnemers die door de commissaris van de Koning zijn benoemd onder het regime van de Appa gebracht. Het huidige artikel 137a Appa, dat zag op de vervangers van gedeputeerden op grond van het oude artikel 51 van de Provinciewet, heeft zijn betekenis verloren, toen met de Wet dualisering provinciebestuur artikel 51 van de Provinciewet is geschrapt en de vervanging van een gedeputeerde door een lid van provinciale staten niet langer mogelijk was.

ARTIKEL III

In verband met de invoering van artikel 308b van de Gemeentewet, dat regelt dat ambtenaren die door het college zijn benoemd, geacht worden door de burgemeester te zijn benoemd, is artikel VI van de Wet dualisering gemeentebestuur, dat regelde dat ambtenaren die door de raad zijn benoemd, geacht worden door het college te zijn benoemd, uitgewerkt.

ARTIKEL V

Door de gekozen burgemeester onder het regime van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers te brengen, dienen zij niet langer te worden aangemerkt als overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP. Met onderhavige wijziging van de Wet privatisering ABP wordt geregeld dat deze wet niet langer op de burgemeester van toepassing is.

ARTIKEL VI

Aan alle zittende burgemeesters wordt op de dag dat de nieuwe burgemeester aantreedt eervol ontslag verleend. Het ontslag vindt plaats bij koninklijk besluit op de dag dat de nieuwe gemeenteraad voor het eerst bijeenkomt. De gemeenteraden komen na de gemeenteraadsverkiezingen voor het eerst bijeen op 30 maart 2006. Uitgangspunt is dat op die dag de nieuwe burgemeesters hun functie daadwerkelijk gaan uitoefenen, te beginnen met het openen van de eerste vergadering van de raad in een nieuwe samenstelling.

Voor de benoemde burgemeesters aan wie met ingang van 30 maart 2006 van rechtswege eervol ontslag wordt verleend zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de van toepassing zijnde rechtspositionele voorzieningen en aanspraken. Zowel de rechtspositionele voorzieningen en het daaraan voorafgaand actief beleid

om de thans zittende burgemeesters zoveel mogelijk zicht te bieden op een andere passende functie, vormen voorwerp van bespreking met het georganiseerd overleg burgemeesters.

ARTIKEL VII

Binnen vijf jaar na het tijdstip waarop er voor het eerst gekozen burgemeesters in functie zijn dient deze wet te zijn geëvalueerd. In het wetsvoorstel verkiezing burgemeester is eenzelfde bepaling opgenomen. Hiermee wordt bereikt dat beide wetten gelijktijdig en in samenhang kunnen worden geëvalueerd. Koppeling aan de datum van inwerkingtreding ligt niet in de rede, aangezien de Wet verkiezing burgemeester al eerder in werking zal moeten treden dan de belangrijkste delen van de wijziging van de Gemeentewet, in verband met de voorschriften inzake de kandidaatstellingsprocedure.

ARTIKEL VIII

Deze wet zal niet in zijn geheel op één datum in werking kunnen treden, derhalve is voorzien in de mogelijkheid de artikelen of onderdelen daarvan op verschillende momenten in werking te laten treden. De bepalingen die samenhangen met de vereisten voor passief kiesrecht zullen bijvoorbeeld eerder in werking moeten treden dan andere onderdelen van de wet, dit in verband met de start van het kandidaatstellingsproces in het najaar van 2005.

Daarnaast voorziet dit artikel in de mogelijkheid om voor herindelingsgemeenten waar op 8 maart 2006 geen reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden, bij koninklijk besluit een ander moment van inwerkingtreding te bepalen. Ook in dat geval kan de datum van inwerkingtreding per artikel of onderdeel daarvan verschillen.

Deze bepaling zal in ieder geval worden toegepast op de bij wet van 1 juli 2004 tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen (Stb. 2004, 414) met ingang van 1 januari 2005 nieuw te vormen gemeenten in Gelderland en Overijssel. Op grond van artikel 6 van de herindelingswet zal in deze gemeenten de reguliere gemeenteraadsverkiezing van 2006 niet plaatsvinden. De eerstvolgende gemeenteraadsverkiezing zal in deze gemeenten plaats vinden in 2010. Pas dan kan in deze gemeenten de gekozen burgemeester worden geïntroduceerd.

De bepaling is ontleend aan artikel XII, tweede lid, van de Wet dualisering gemeentebestuur.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes